



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 21
TOMO I

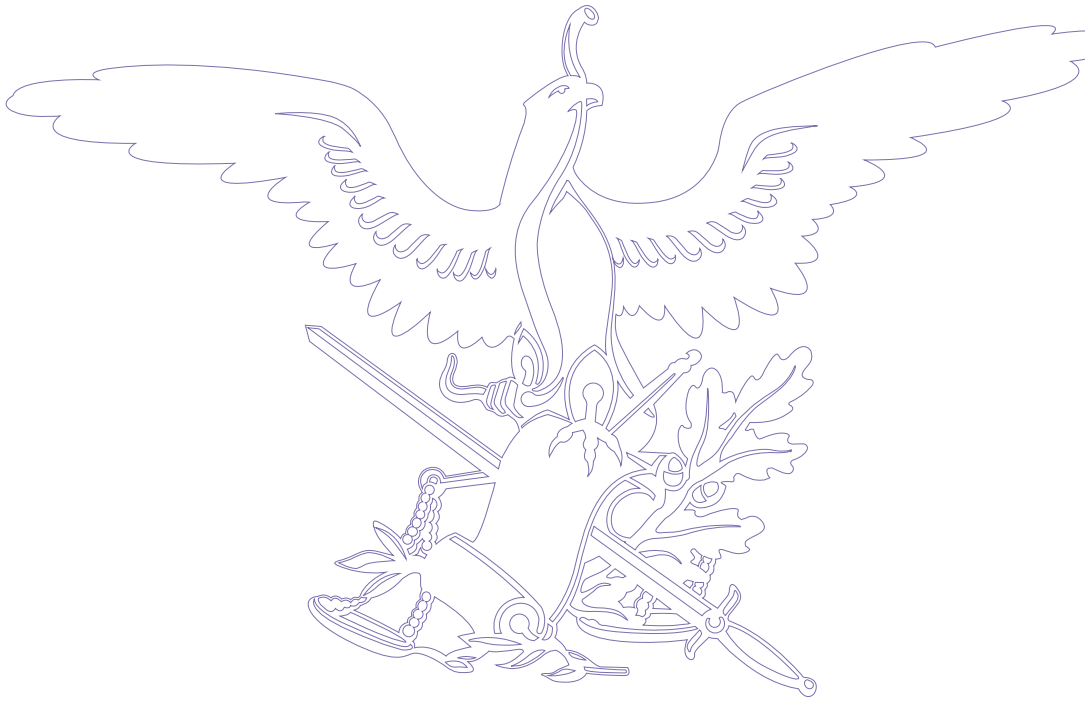
Enero de 2023

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 21
TOMO I

Enero de 2023

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

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Consejero Bernardo Bátiz Vázquez
Consejera Eva Verónica de Gyvés Zárate
Consejero Alejandro Sergio González Bernabé
Consejera Lilia Mónica López Benítez
Consejero Sergio Javier Molina Martínez

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SALA SUPERIOR

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	VII
Consejeras y Consejeros de la Judicatura Federal	IX
Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	XI
Contenido.....	XIX
Advertencia	XXIII
Épocas	XXXIII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos Regionales (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Circuito, Juezas y Jueces de Distrito (Tomo III)	XV

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 5

<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 	201
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Segunda Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 	1511
<ul style="list-style-type: none"> ■ SEGUNDA PARTE Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Primera Jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 1 Por precedentes 	1609
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 	1803
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Segunda Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 1 Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 	1997
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 	2001

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 2313

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2363

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2571

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2649

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 6061

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 6071

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 6307

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno..... 6713

■ Subsección 3

Ministro Presidente 6721

■ Subsección 4

Comités..... 6771

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 6883

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 7605

Índice de Sentencias 7653

Índice de Votos	7687
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	7943
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	8013
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	8015
Índice en Materia Constitucional.....	8025
Índice en Materia Penal	8035
Índice en Materia Administrativa.....	8047
Índice en Materia Civil.....	8063
Índice en Materia Laboral	8073
Índice en Materia Común.....	8081
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	8101
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	8105
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	8137
Índice de Ordenamientos	8175

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 Consejeras y los Consejeros de la Judicatura Federal, de las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como de las Juezas y los Jueces de Distrito.

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 criterios (antes 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 criterios (antes 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 criterios (antes 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 criterios (antes 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.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	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. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por la Ministra Presidenta 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 por 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 (constitucional, penal, administrativa, civil, laboral y común); de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

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

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

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

TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno: P./J. 1/2023 (11a.)
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala: 1a./J. 1/2023 (11a.)
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala: 2a./J. 1/2023 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia.	Pleno: P. I/2023 (11a.)
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala: 1a. I/2023 (11a.)
	El año de aprobación.	Segunda Sala: 2a. I/2023 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

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

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

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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



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

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

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

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

**PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once hasta el treinta de abril de dos mil veintiuno, 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 justifican las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

HUELLA DACTILAR. SIEMPRE Y CUANDO ESTÉ ACOMPAÑADA DE UNA FIRMA A RUEGO VÁLIDA, ES APTA COMO ELEMENTO PARA MANIFESTAR EL CONSENTIMIENTO EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS ESCRITOS DE ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 348/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LOS MOCHIS, SINALOA, EN AUXILIO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, Y EL DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 5 DE JULIO DE 2022. UNANIMIDAD DE ONCE 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, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: GREGORIO D. CASTILLO PORRAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	3-5



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	5
III.	CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	6-17
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN	La contradicción es existente.	17-26
V.	ESTUDIO DE FONDO	El Tribunal Pleno sostiene que la huella dactilar, por sí sola –por regla general–, no es apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de un contrato de enajenación de inmuebles.	26-41
		Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Tribunal Pleno, de rubro: "HUELLA DACTILAR. SIEMPRE Y CUANDO ESTÉ ACOMPAÑADA DE UNA FIRMA A RUEGO VÁLIDA, ES APTA COMO ELEMENTO PARA MANIFESTAR EL CONSENTIMIENTO EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS ESCRITOS DE ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES."	41-43
			44
VI.	CRITERIO QUE DEBE PREVALECER	Resolutivos: PRIMERO. Existe contradicción entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.	



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.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cinco de julio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 348/2021, suscitada entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver, respectivamente, el amparo directo 635/2019 (cuaderno auxiliar 608/2020), dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, del que derivó la tesis (V Región) 4o.3 A (10a.), de rubro: "HUELLA DACTILAR EN UN CONTRATO EN MATERIA AGRARIA. ES INSUFICIENTE, POR SÍ SOLA, PARA ACREDITAR EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN LA ESTAMPA.";¹ y el amparo directo 10/2016, del que derivó la tesis I.14o.C.11 C (10a.), de rubro: "HUELLA DACTILAR. ES APTA PARA ACREDITAR EL CONSENTIMIENTO EN LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO."²

1. El problema jurídico que debe resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en **determinar si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de contratos de enajenación de bienes inmuebles, que por disposición legal deban tener forma escrita –sin que se emita pronunciamiento respecto de los contratos de comercio electrónico o servicios bancarios, en los que se utilizan datos biométricos–.**

¹ Tesis (V Región) 4o.3 A (10a.), en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, aislada, Tomo IV, Libro 6, octubre de 2021, página 3713.

² Tesis I.14o.C.11 C (10a.), en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Civil, Tribunales Colegiados de Circuito, aislada, Tomo IV, Libro 30, mayo de 2016, página 2799.



ANTECEDENTES DEL ASUNTO

2. **Denuncia de la contradicción de tesis.** Por oficio número 1603/2021, enviado vía MINTERSCJN, los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio que sustentaron al resolver el amparo directo 635/2019 (cuaderno auxiliar 608/2020), dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, y el diverso sostenido por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el amparo directo 10/2016.

3. Por acuerdo de seis de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de tesis, la registró bajo el expediente 348/2021 y ordenó turnar los autos al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para la formulación del proyecto respectivo. Asimismo, en dicho acuerdo se reconoció la legitimación de la parte denunciante.

I. COMPETENCIA

4. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno,³ respectivamente; 37, párrafo primero; 81, párrafo primero; y, 86,

³ El Tribunal Pleno advierte que no es óbice a lo anterior, lo dispuesto en la fracción V, del artículo primero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles. Si bien la fracción V prevé que la reforma al artículo 218 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrará en



párrafo segundo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el punto segundo, fracción VII (a contrario sensu), del Acuerdo General Plenario 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de trece de mayo de dos mil trece. Lo anterior, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto circuito, que hicieron un pronunciamiento al resolver asuntos en materia civil y agraria (común).

5. Asimismo, se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno por dos razones. La primera, dado que los criterios contendientes fueron emitidos por órganos colegiados especializados en distintas materias, a saber, civil y administrativo. La segunda razón consiste en que ya las dos Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han abordado el punto de la probable contradicción de tesis en diversos asuntos.⁴

II. LEGITIMACIÓN

6. Tal como fue acordado, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en los términos dispuestos en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, toda vez que la contradicción de tesis/criterios fue denunciada por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región.

III. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

7. Con la finalidad de establecer y determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada y, de ser el caso, fijar el criterio que debe predominar,

vigor a los 6 meses de la publicación de dicho decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cierto es que dicha fracción debe entenderse en conjunto con la diversa fracción II del mismo artículo primero transitorio. Esto, ya que las disposiciones relativas a los Plenos Regionales (a que hace referencia la fracción II del artículo 226 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del ocho de junio de dos mil veintiuno) tienen un plazo de entrada en vigor distinto al de las disposiciones en materia de jurisprudencia –a saber, un plazo no mayor a dieciocho meses, de forma gradual y escalonada–.

⁴ A saber, las contradicciones de tesis 879/2011 y 215/2008-SS, resueltas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.



se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes.

III.1. Ejecutoria del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, al resolver el amparo directo 635/2019 (cuaderno auxiliar 608/2020), dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito.

8. Antecedentes:

a) Por escrito presentado ante el Tribunal Unitario Agrario, a nombre propio y como apoderado legal de tres personas físicas, el interesado **demandó**, entre otras prestaciones, **la nulidad absoluta del contrato de enajenación a título gratuito** por el cual una ejidataria –finada al tiempo del juicio– transmitió la titularidad de la parcela materia de la controversia a diversa persona física.

b) Lo anterior bajo el **argumento de falsedad de las firmas y huellas** que aparecen en dicho contrato y, en consecuencia, la **falta de consentimiento** de la enajenante.

c) Seguido el trámite del juicio, el Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia en la que concluyó, en lo que interesa, que la parte actora no acreditó la acción a efecto de declarar la nulidad absoluta del contrato de enajenación a título gratuito. Lo anterior al considerar que **la huella dactilar que aparece en el contrato sí corresponde a la ejidataria**.

d) En consecuencia, se tuvo por acreditado que la finada externó la voluntad para enajenar a título gratuito la parcela en favor del demandado. Ello, **sin que resultara impedimento** el hecho de **que, conforme a la pericial desahogada en el juicio, se hubiera concluido que la firma estampada no correspondía al puño y letra de la finada**, esto, ya que el Tribunal Unitario consideró que la huella dactilar es un elemento jurídicamente reconocido para demostrar, tanto la individualización del autor, como la manifestación de la voluntad con el contenido de un documento, pues es la más idónea para individualizar al sujeto.

e) En contra de dicha sentencia, la parte actora promovió amparo directo del cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro



Auxiliar de la Quinta Región (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito).

9. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región. El Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a la quejosa con base en los siguientes argumentos:

a) La firma es la prueba escrita del consentimiento del acuerdo de voluntades, no así la huella dactilar.

b) Atendiendo a lo previsto por los artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal⁵ –de aplicación supletoria a la Ley Agraria–, la firma de la persona que suscribe un contrato o de quien lo hace a ruego o en nombre del contratante es signo demostrativo de la voluntad para obligarse en términos de dicho acuerdo de voluntades. Es decir, **la huella digital del contratante y la rúbrica de quien, en su caso, lo hizo a ruego del contratante, son elementos para demostrar la manifestación de voluntad en un acto jurídico.**

c) Lo anterior en virtud de que, **si bien la huella digital únicamente es un elemento de individualización, con la "firma a ruego" se exterioriza el propósito de obligarse en los términos del acto** jurídico de que se trate. Por lo que **la huella digital es un elemento complementario y de perfeccionamiento de la voluntad del contratante que no sabe o no puede firmar.**

d) Así, a partir del análisis de los artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal, el colegiado sostuvo que quienes no sepan leer ni escribir podrán manifestar el conocimiento de un contrato a través del estampado de su huella, seguido de la firma que estampe la persona que lo haga a su ruego y encargo.

⁵ **Artículo 1,834.** Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.

"Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó."

Artículo 2,318. Si alguno de los contratantes no supiere escribir, firmará a su nombre y a su ruego otra persona con capacidad legal, no pudiendo firmar con ese carácter ninguno de los testigos, observándose lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1,834."



e) Esto es, el estampado de la huella de quien no sepa o no pueda leer ni escribir, debe estar acompañado de la firma que alguien estampe a ruego –como requisito adicional–.

f) Consideraciones bajo las cuales el colegiado puntualizó que **la firma a ruego** es el requisito que prevé la norma jurídica para que el autor de la huella reconozca el contenido del acto jurídico que celebra quien no sabe o no puede leer ni escribir. Ello, pues se presupone la confianza que se tenga en la persona designada para que firme a petición del autor.

g) La **obligación de firmar** el escrito que contiene un contrato obedece a que la firma es el **medio de expresión material perceptible de la voluntad de los contratantes**. De modo que, **para sustituir la huella del interesado que no firmó, deberá acudir a la firma a ruego** de otro a fin de que quede exteriorizada la voluntad del contratante.

h) En ese sentido, se debe tener presente que la firma cumple dos funciones diferentes, a saber: 1) individualización y 2) expresión de voluntad.

i) Respecto a la función de **individualización**, la firma es un medio idóneo para individualizar a la persona que suscribe un documento, lo que permite distinguirla de cualquier otra.

j) En cuanto a la segunda función de **expresión de voluntad**, la firma cumple con la función de exteriorizar el propósito de hacer suya la declaración contenida en el documento en el que asienta la firma, es decir, que acepta lo que se manifiesta en tal documento.

k) Así, en la suscripción de un documento quedan determinados el sujeto y el suscriptor o signante que quiere efectuar una declaración de voluntad.

l) De ahí que **la huella dactilar es insuficiente para tener por expresada la voluntad** de quien la estampa, pues, a diferencia de la firma, no cumple con las dos funciones –individualización y expresión de voluntad–. Ello, pues **si bien cumple de forma idónea con la función de individualización**, en tanto no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares, **no sirve como prueba de voluntad**.



m) Lo anterior en virtud de que, **quien estampa la huella digital, por regla general, no sabe leer ni escribir** y, por lo tanto, **ignora el contenido** de un documento. La sola colocación de una de las huellas dactilares en el documento únicamente sirve para demostrar que el sujeto ha tenido contacto físico inmediato con la hoja en que se encuentra la manifestación de voluntad, pero de ninguna forma se prueba que el contenido es expresión de la voluntad.

n) En consecuencia, es indispensable asegurar que la persona realmente ha querido aceptar las declaraciones que contiene un documento, y esto se logra en todos los casos únicamente a través de la firma a ruego.⁶ También que **la impresión de la huella digital** es inútil como modo de expresión de la voluntad, por lo que **en ningún caso puede suplir la firma**.

o) Sólo mediante la firma a ruego se tiene la certeza de que quien no firmó: 1) tiene pleno conocimiento de lo consignado en el documento y 2) es su voluntad firmar el documento, pero, por alguna razón, se encuentra impedido para ello y, en consecuencia, únicamente estampa su huella digital.

p) De ahí que, contrario a lo determinado por el Tribunal Unitario, **la huella dactilar** estampada por la finada ejidataria en el contrato impugnado **es insuficiente** para considerar que efectivamente exteriorizó su consentimiento. Esto, pues **la huella digital, si bien cumple con el elemento de individualización, no cumple con el elemento relativo a la manifestación de voluntad** de quien la asienta.

III.2 Ejecutoria del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 10/2016.

⁶ En apoyo de lo anterior, citó las jurisprudencias 1a./J. 1/2011 (10a.) y 2a./J. 25/2009. La primera de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES INNECESARIO REQUERIR SU RATIFICACIÓN PREVIO A SU ADMISIÓN, POR EL HECHO DE CONTENER LA HUELLA DIGITAL DEL PROMOVENTE Y LA RÚBRICA DE QUIEN FIRMA A SU RUEGO.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis 1a./J. 1/2011 (10a.), Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, común, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2333. La segunda, de rubro: "FIRMA A RUEGO. SU OMISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONDUCE A TENER POR NO PRESENTADA LA DEMANDA RESPECTIVA, AUNQUE EL PROMOVENTE HUBIERA IMPRESO SU HUELLA DIGITAL.", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, tesis 2a./J. 25/2009, administrativa, jurisprudencia, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 448.



10. Antecedentes:

a) Una persona física demandó de otra en la vía ordinaria civil, esencialmente, el cumplimiento de **contrato de compraventa** celebrado con el demandado, así como el otorgamiento y firma de la escritura pública a que se refiere dicho contrato y la entrega jurídica y real del inmueble materia de éste. Al dar contestación a la demanda, la parte demandada opuso, entre otras, la **excepción de falsedad de firma**. Seguido el juicio, se dictó sentencia en la que se consideró que la parte actora no acreditó la acción y la parte demandada justificó la excepción de falsedad de firma, por lo que se le absolvió de las prestaciones reclamadas.

b) Inconforme con dicha resolución, la parte actora interpuso recurso de apelación. La Sala de apelación confirmó la sentencia recurrida al considerar que, conforme a las periciales desahogadas, la firma que calza en el contrato no fue estampada del puño y letra del demandado y, por lo tanto, el documento que se exhibió como base de la acción no contiene el elemento del consentimiento del vendedor (demandado).

c) Lo anterior, **a pesar de haber determinado que la huella estampada en el contrato sí correspondía a la del demandado, dado que no es suficiente para acreditar que éste otorgó el consentimiento**. La huella dactilar, si bien es señal insuperable de identificación, no sirve como prueba de voluntad, por lo que en ningún caso puede suplir a la firma.

d) En contra de dicha sentencia, la parte actora promovió demanda de amparo directo del cual correspondió conocer al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. En lo que interesa, la quejosa argumentó que, contrario a lo determinado por la Sala, **la huella dactilar resultaba idónea para acreditar que el demandado sí otorgó el consentimiento en el contrato base** de la acción. Lo anterior en virtud de que las huellas digitales son signos de identificación de una persona que no pueden ser alterados.

11. Criterio del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. El Tribunal Colegiado concedió el amparo a la parte quejosa con base en los siguientes argumentos:



a) En primer lugar, consideró que, en el caso, el demandado únicamente objetó las firmas que aparecen en el contrato base de la acción, sin haber manifestado nada sobre las huellas estampadas en él.

b) Tanto la firma como la huella dactilar constituyen elementos jurídicamente reconocidos para **acreditar la autoría y el contenido de un documento**. En consecuencia, al suscribir un documento, queda determinado el sujeto y el suscriptor o signante que quiere efectuar una declaración de la voluntad.

c) La firma cumple dos funciones diferenciadas: 1) individualización y 2) expresión de voluntad. En cuanto a la primera, la firma permite distinguir a la persona que suscribe un documento. En cuanto a la segunda, la firma cumple con la función de exteriorizar el propósito del sujeto de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe.

d) La huella digital cumple con la función de individualización, incluso mejor que la firma. Esto, toda vez que no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares.

e) En virtud de lo anterior, hay disposiciones legales, como el artículo 76 del Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México),⁷ en donde se considera a la huella digital como un elemento destacado para probar la identidad individual de cada uno de los nacidos en un parto múltiple.

f) Ahora bien, en cuanto a la **expresión de voluntad**, la huella digital es concebida como un elemento útil para hacer suyo el contenido de un documento. Ejemplo de lo anterior son los artículos 97⁸ y 103⁹ del Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los cuales disponen que, la huella di-

⁷ **Artículo 76.** Cuando se trate de parto múltiple, se levantará un acta por cada uno de los nacidos, en la que además de los requisitos que señala el artículo 58 se harán constar las particularidades que los distinguen y el orden en que ocurrió su nacimiento, según lo señalado en el certificado de nacimiento, la constancia de parto o alumbramiento o los testigos que declaren, según sea el caso, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 54 de este código y, además, se imprimirán las huellas digitales de los presentados. El Juez del Registro Civil relacionará las actas."

⁸ **Artículo 97.** Las personas que pretendan contraer matrimonio, deberán presentar un escrito ante el Juez del Registro Civil de su elección, que deberá contener:



gital –junto con la firma– es un elemento útil para expresar el consentimiento del acto a celebrar (matrimonio).

g) La huella dactilar **también se considera como un elemento útil para el caso de personas que no saben o no pueden leer o escribir**. Lo anterior, en atención a lo dispuesto por los **artículos 1514¹⁰ y 1834¹¹ del Código Civil para el Distrito Federal** conforme al cual, en consideración del tribunal, **quienes no sepan leer ni escribir pueden manifestar el consentimiento en un contrato mediante la huella digital, seguida de la firma que estampe la persona que lo haga a ruego** de aquél.

h) El **estampado de huella constituye un medio extraordinario para reconocer el contenido de un contrato** –por personas que no saben o no pueden leer ni escribir–, el cual **deberá estar acompañado de la firma de alguien a su ruego** –como requisito adicional–. Dicho requisito lo prevé la norma jurídica para que el autor de la huella reconozca el contenido del acto jurídico celebrado, sustentado en la confianza a la persona que firma a petición del autor.

i) Ahora bien, en el caso, el demandado **no manifestó que no supiera leer ni escribir, por lo que no se colocó en el supuesto del artículo 1834 del**

¹⁰ I. Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio y nacionalidad de los pretendientes, nombre, apellidos y nacionalidad de sus padres;

¹¹ II. Que no tienen impedimento legal para casarse; y,

¹² III. Que es su voluntad unirse en matrimonio.

"Este escrito deberá ser firmado por los solicitantes y deberá contener su huella digital. La voluntad deberá confirmarse y verificarse ante la autoridad del Registro Civil. ..."

⁹ **Artículo 103.** El acta de matrimonio contendrá la siguiente información:

"...

"El acta será firmada por el Juez del Registro Civil, los contrayentes y las demás personas que hubieren intervenido si supieren y pudieren hacerlo.

"En el acta se imprimirán las huellas digitales de los contrayentes. ..."

¹⁰ **Artículo 1,514.** Cuando el testador declare que no sabe o no puede firmar el testamento, uno de los testigos firmará a ruego del testador y éste imprimirá su huella digital."

¹¹ **Artículo 1,834.** Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación ya sea en forma autógrafa, con el uso de la Firma Electrónica Avanzada o de la Firma Electrónica de la Ciudad de México.

"Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó."



Código Civil. Por tanto, las huellas estampadas en el contrato base de la acción sí alcanzan para acreditar la expresión de la voluntad del demandado derivado del conocimiento del documento. Es decir, **en el caso, las huellas en el contrato tuvieron la finalidad de asegurar la función de individualización y la expresión de voluntad por parte de su autor.**

j) Esto, **con independencia** de que, conforme a las periciales rendidas en el juicio, se **haya determinado la falsedad de las firmas** por los términos en que se celebró el contrato. Es decir, con firmas y huellas, basta que se encuentre acreditado que uno de dichos elementos proviene del demandado para acreditar el consentimiento en la celebración del contrato.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

12. El Tribunal Pleno considera que, conforme a los precedentes detallados, en el caso **se actualiza una contradicción de criterios.**

13. Para justificar lo anterior, como cuestión previa, es importante señalar que, de existir la contradicción de tesis/criterios planteada y, de ser el caso, resolver cuál es el criterio que deberá prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales. Este Tribunal Pleno estima que por contradicción de tesis/criterios debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen la decisión en una controversia.

14. Sirve de apoyo a esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹²

15. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que

¹² En *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Pleno, tesis P. L/94, aislada, común, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35.



plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

16. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto de éste.

17. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto, los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

18. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y, dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.



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

19. Al respecto, es aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹³

20. Ahora bien, en el caso concreto, se advierte que **se cumplieron los dos primeros requisitos para la existencia** de la contradicción.

21. Primero, los Tribunales Colegiados, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la **necesidad de ejercer el arbitrio judicial** para alcanzar las respectivas conclusiones, en las que **coincidieron en que la firma cumple con dos funciones** diferenciables: a) individualización y b) expresión de voluntad. En cuanto a la primera de estas funciones, la firma permite distinguir a la persona que suscribe un documento. En cuanto a la segunda, la firma cumple con la función de exteriorizar el propósito del sujeto de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe.

22. De igual manera, **respecto a la huella digital**, los Tribunales Colegiados contendientes **coincidieron en que ésta cumple con la función de individualización**, incluso mejor que la firma, dado que no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares. Asimismo, coincidieron en que, **conforme a diversas disposiciones del Código Civil Federal y del Código Civil para el Distrito Federal** (ahora Ciudad de México),¹⁴ **quienes no sepan leer ni escribir pueden**

¹³ En *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis P./J. 72/2010, jurisprudencia, común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

¹⁴ Artículos 1514 y 1834 del Código Civil para el Distrito Federal, así como 1834 y 2318 del Código Civil Federal.



manifestar el consentimiento en un contrato mediante la huella digital, seguida de la firma que estampe la persona que lo haga a su ruego.

23. No obstante lo anterior, los órganos colegiados **discreparon en torno a si la huella dactilar, por sí sola**, es apta para **demostrar la manifestación de la voluntad** del sujeto en la celebración de un contrato.

24. Por un lado, el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** sostuvo que la huella dactilar estampada, por sí sola, resulta insuficiente para considerar que efectivamente la persona exteriorizó el consentimiento. Ello, pues **si bien la huella digital cumple con el elemento de individualización, no cumple con el elemento relativo a la manifestación de voluntad** de quien la asienta. En consecuencia, con el objeto de **asegurar que la persona realmente ha querido aceptar las declaraciones** que contiene un documento, en todos los casos, resulta indispensable que a la huella digital le acompañe la firma a ruego.

25. Por otro lado, el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Materia Civil del Primer Circuito** sostuvo que, toda vez que la persona no manifestó no saber leer ni escribir, la huella estampada en el contrato, por sí sola, resultó suficiente para acreditar la expresión de la voluntad derivada del conocimiento del documento. Es decir, **al no haber manifestado que no supiera leer ni escribir, las huellas estampadas en el contrato tuvieron la finalidad de asegurar la función de individualización y la expresión de voluntad** por parte del autor.

26. No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** estimó aplicables la jurisprudencia 1/2011 (10a.)¹⁵ de la Primera Sala y las consideraciones de la

¹⁵ Tesis 1a./J. 1/2011 (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES INNECESARIO REQUERIR SU RATIFICACIÓN PREVIO A SU ADMISIÓN, POR EL HECHO DE CONTENER LA HUELLA DIGITAL DEL PROMOVENTE Y LA RÚBRICA DE QUIEN FIRMA A SU RUEGO.", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, común, jurisprudencia, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2333.



ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 25/2009¹⁶ de la Segunda Sala. Sin embargo, el Tribunal Colegiado **sí ejerció su arbitrio judicial propio** al resolver el caso puesto a su consideración, ya que **no se limitó a la mera aplicación de los criterios de las Salas** de este Alto Tribunal.

27. Es así, pues de la lectura integral de las ejecutorias se advierte que, **en los precedentes que dieron origen a las jurisprudencias en comento, se trató de demandas de nulidad y de amparo**, mientras que **en el amparo directo 635/2019**, que resolvió el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, **se abordó un tema de contratos**. Además, **en la ejecutoria contendiente, el órgano colegiado analizó disposiciones de carácter civil** –artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal–, mientras que **en los precedentes se analizaron disposiciones en materia de amparo** –artículos 12, 146 y 116 de la Ley de Amparo– y administrativa –artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo–, respectivamente.

28. En consecuencia, se colma el último requisito para el estudio de contradicción de tesis, toda vez que es evidente que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, consecuentemente, ello da lugar a cuestionar **si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de contratos impresos de enajenación de bienes inmuebles**.

29. No es óbice a lo anterior que los asuntos analizados por los órganos colegiados contendientes versan sobre **materias jurídicas distintas**, a saber, civil y agraria. Esto, pues lo cierto es que **ambos Colegiados sustentaron su criterio en aplicación de legislación civil de contenido similar**, tal como se evidencia a continuación.

¹⁶ Tesis 2a./J. 25/2009, de rubro: "FIRMA A RUEGO. SU OMISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONDUCE A TENER POR NO PRESENTADA LA DEMANDA RESPECTIVA, AUNQUE EL PROMOVENTE HUBIERA IMPRESO SU HUELLA DIGITAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, materia administrativa, jurisprudencia, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 448. Tesis que deriva de la contradicción de tesis 215/2008-SS, aprobada por unanimidad de cinco votos.



Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región	Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Materia Civil del Primer Circuito
Código Civil Federal	Código Civil para el Distrito Federal
<p>"Artículo 1834. Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.</p> <p>"Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó."</p>	<p>"Artículo 1834. Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.</p> <p>"Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y, en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó."</p>
Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región	Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Materia Civil del Primer Circuito
<p>"Artículo 2318. Si alguno de los contratantes no supiere escribir, firmará a su nombre y a su ruego otra persona, con capacidad legal, no pudiendo firmar con ese carácter ninguno de los testigos, observándose lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1834."</p>	<p>"Artículo 1514. Cuando el testador declare que no se sabe o no puede firmar el testamento, uno de los testigos firmará a ruego del testador y éste imprimirá su huella digital."</p>

30. Tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que los ordenamientos cuyas normas se analizan pertenecen a fueros distintos por razón de territorio. No obstante, tal como se apuntó en el párrafo anterior, **los preceptos normativos guardan relación respecto a su contenido.**

31. Es así, pues, por un lado, el artículo 1834 en ambos ordenamientos es **idéntico**. Por otro, los artículos 2318 y 1514 evidencian que **la huella digital vaya acompañada por una firma a ruego** de quien pretende obligarse **cuando este último no sepa o no pueda escribir/firmar.**

32. No obstante, **uno** de los colegiados sostuvo que **la huella dactilar es insuficiente por sí sola** para considerar exteriorizado el documento, mientras



el **otro determinó que la huella digital** estampada **es suficiente** para acreditar la expresión de la voluntad cuando quien pretende obligarse no manifiesta expresamente no saber leer ni escribir.

33. Tampoco comprometen la existencia de la contradicción de criterios las diferencias en torno a las situaciones fácticas de cada caso, pues lo cierto es que **ambos** colegiados analizan supuestos derivados de **contratos de enajenación de bienes inmuebles**, pronunciándose respecto a la **suficiencia o insuficiencia de la sola huella digital** estampada en los contratos de enajenación de inmuebles, como expresión de la voluntad de quien pretende obligarse.

34. Bajo tales consideraciones es que este Tribunal Pleno tiene por actualizada la contradicción de tesis denunciada para resolver **si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto únicamente en la celebración de contratos impresos de enajenación de bienes inmuebles –no de comercio electrónico o servicios bancarios, en los que se utilizan datos biométricos–.**

V. ESTUDIO DE FONDO

35. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

36. A efecto de resolver la presente contradicción de tesis, resulta necesario tener presente lo determinado por la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las contradicciones de tesis 79/2011¹⁷ y 215/2008-SS,¹⁸ respectivamente. Lo anterior, en virtud de que en ambos casos

¹⁷ Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (presidente).

¹⁸ Resuelto en sesión de cuatro de marzo de dos mil nueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel (ponente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Fernando Franco González Salas (presidente).



las Salas estudiaron las funciones de la firma y la huella digital, ambas cuestiones que resultan indispensables en el caso que nos ocupa.

37. En la contradicción de tesis 215/2008-SS, la Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó, en atención a lo dispuesto por el artículo 4o., primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,¹⁹ cuáles son las consecuencias de la falta de firma a ruego en la demanda de nulidad, no obstante que en el documento aparezca la huella digital del promovente.

38. En ese contexto, la Sala realizó ciertas reflexiones en torno a la firma, la huella dactilar y la firma a ruego. En primer lugar, señaló que **la firma** cumple con dos funciones diferenciadas, a saber: a) individualización y b) expresión de voluntad.²⁰

39. Respecto a la primera función –individualización–, sostuvo que la firma es un medio idóneo para individualizar a la persona que suscribe un documento, lo que permite distinguirla de cualquier otra persona. La afirmación de individualidad²¹ implica, por tanto, que ha sido la persona firmante y no otra quien suscribió el documento.

40. En cuanto a la segunda función –expresión de voluntad–, la Sala determinó que la firma cumple con la función de exteriorizar el propósito de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe. Constituye una afirmación de voluntariedad,²² es decir, que acepta lo que el documento suscrito manifiesta. En consecuencia, al firmar un documento queda determinado el sujeto y también que esa persona quiere efectuar una declaración de voluntad.

41. Sobre **la huella dactilar**, al analizar si ésta puede o no cumplir con la doble función que se asigna a la firma, **la Segunda Sala concluyó que cumple,**

¹⁹ "Artículo 4o. Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego ..."

²⁰ Véase la contradicción de tesis 215/2008, fojas 21 y ss.

²¹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo IV, F-L, México, 2002, pág. 83.

²² *Ibid.*



incluso de forma más idónea, la función individualizadora. Lo anterior, en virtud de que es posible afirmar que no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares. En cambio, la letra puede ser imitada y en algunos casos podría resultar difícil decidir sobre la autenticidad de la firma.

42. **Sin embargo**, la Segunda Sala determinó que, a pesar de cumplir de forma idónea con la función individualizadora, **la huella digital no resulta suficiente para reemplazar a la firma.** La huella digital **no sirve como prueba de voluntad**, misión fundamental de la firma.

43. Lo anterior, dado que **–por regla general– quien estampa la huella digital no sabe firmar y, por lo tanto, no sabe leer ni escribir;** en consecuencia, ignora el contenido del documento. Así, la ley no podría presumir que la persona ha querido realmente las declaraciones que contienen el documento.

44. En este orden de ideas, la Segunda Sala determinó que el hecho de colocar la huella digital en un documento únicamente serviría para demostrar que la persona tuvo contacto físico inmediato con la hoja, pero de ninguna forma puede probar que expresó el consentimiento. Es decir, **la impresión de la huella digital es inútil como forma de expresión de voluntad;** por lo tanto, **en ningún caso puede suplir a la firma.**²³

45. La Segunda Sala precisó que, conforme a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de que el sujeto sea analfabeto o se encuentre impedido para firmar, la ley prevé una solución: **la firma a ruego.** Dicha firma consiste en la posibilidad de que otra persona diversa a la interesada suscriba el documento a petición de aquella que no sabe o no puede firmarlo.²⁴

46. Asimismo, señaló que la firma a ruego cumple con las dos funciones que tiene la firma autógrafa del interesado, es decir, individualización y expresión de voluntad. Lo anterior, dado que con la huella digital queda acreditada la pre-

²³ Foja 25 de la ejecutoria.

²⁴ Ibidem, págs. 25 y 26.



sencia de la persona interesada; pero, con la firma a ruego, se acredita que quiso hacer suyo el contenido del documento.²⁵

47. En consecuencia, **la huella digital y la firma a ruego son elementos complementarios**, por lo que, **en caso de que alguno falte, no se vería manifestada la voluntad del interesado.**

48. Al aterrizar las reflexiones anteriores a la materia de la contradicción de tesis 215/2008-SS, la Segunda Sala concluyó que: a) en caso de que la demanda de nulidad cuente con huella digital y firma a ruego, no cabe realizar prevención o requerimiento a efecto de reconocer la firma o la impresión digital; y, b) en caso de únicamente se estampe la huella digital del interesado, ha lugar a tener por no presentada la demanda o promoción, pues sin la firma a ruego no se considera manifestada la voluntad del interesado.

49. De la contradicción de tesis en comento derivó la jurisprudencia 2a./J. 25/2009,²⁶ de rubro y texto siguientes:

"FIRMA A RUEGO. SU OMISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONDUCE A TENER POR NO PRESENTADA LA DEMANDA RESPECTIVA, AUNQUE EL PROMOVENTE HUBIERA IMPRESO SU HUELLA DIGITAL. La indicada disposición ha incorporado la firma a ruego de las promociones de quien no sabe o no puede firmar y el imperativo de colocar su impresión digital en el documento, tendiente a cumplir las dos funciones de la firma del interesado: a) su individualización; y, b) la expresión de su voluntad; pues con la huella digital se establece la identificación de quien la imprime y con la firma a ruego se prueba su voluntad, que es la misión fundamental de la firma. Por otra parte, respecto a la exigencia de que 'toda promoción deberá estar firmada por quien la formule', el legislador dispuso que 'sin este requisito se tendrá por no presentada', supuesto que no admite prevención ni requerimiento, por ser la firma un requisito o condición esencial para la existencia de la demanda.

²⁵ *Óp. Cit.*, fojas 26 y 27.

²⁶ En *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Administrativa, jurisprudencia, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 448.



Así, se concluye que sin los requisitos de huella digital y firma a ruego, el resultado será el mismo de cuando quien sabe y puede firmar no lo hace, es decir, tener por no presentada la promoción o la demanda, pues no cabe la prevención o requerimiento al interesado a 'reconocer la firma', que no ha otorgado, ni a 'reconocer la impresión digital', por no ser perito en la materia. Además, de la forma en que está redactado el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que tales exigencias son elementos complementarios y esenciales que accionan el procedimiento administrativo federal, de tal modo que al faltar alguno de ellos deberá tenerse por no presentada la demanda o promoción."

50. Por otra parte, la **Primera Sala**, al resolver la contradicción de tesis 79/2011²⁷ –con el objeto de determinar si, cuando en la demanda de amparo indirecto se imprime la huella digital del quejoso y alguien firma a su ruego, debe admitirse la demanda, o bien, es necesario requerirle para que, acorde a lo señalado en el artículo 146 de la Ley de Amparo, ratifique si es su voluntad instaurar el juicio de garantías– abordó aspectos sobre la firma autógrafa, la huella digital, las funciones de éstas y la firma a ruego, cuestiones que resultan indispensables a considerar en el presente asunto.

51. La Primera Sala determinó que **la firma autógrafa** es aquella puesta del puño y letra del promovente, que genera la convicción de certeza respecto a la voluntad de la persona que suscribe el documento. Es así, ya que tiene la finalidad de expresar la intención de hacer suyo el documento (demanda) y vincular al autor con el acto jurídico que tal documento contiene.²⁸

52. El requisito indispensable de firma autógrafa tiene como excepción que el interesado no sepa o no pueda firmar. En tales supuestos, para expresar la voluntad es posible estampar **la huella digital** del interesado **junto con la firma a ruego de otra persona**.

²⁷ Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (presidente).

²⁸ Fojas 28 y 29 de la ejecutoria.



53. En ese contexto, en similares términos a lo considerado por la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 215/2008, la Primera Sala señaló que la firma autógrafa cumple dos funciones diferenciadas: a) individualización y b) expresión de voluntad.²⁹

54. En cuanto a la primera función –individualización–, la Primera Sala sostuvo que la firma es idónea para identificar a la persona que suscribe un documento. Respecto a la segunda función –expresión de voluntad–, señaló que con la firma se tiene por aceptado lo que se manifiesta en el documento.

55. En este orden de ideas, la Primera Sala concluyó que **la huella digital**, si bien cumple con la función de individualización que se asigna a la firma, no cumple con la función de expresión de voluntad. De ahí que no es posible reemplazar a la firma autógrafa con la huella digital.

56. Por **regla general, quien estampa la huella digital no sabe leer ni escribir** y, por tanto, ignora el contenido del documento. Con la huella digital únicamente se acredita que la persona tuvo contacto con el documento por lo que, en ningún caso, puede suplir a la firma.³⁰

57. La Primera Sala hizo referencia a diversas disposiciones que prevén **la firma a ruego**, misma que consiste en la posibilidad de que otra persona distinta de la interesada suscriba el documento a petición de aquel que no sabe o no puede firmar.

58. En ese contexto, analizó lo dispuesto por los artículos 1055, fracción I,³¹ y 1390 Bis 11, fracción IX,³² del Código de Comercio; 114 del Código Federal de

²⁹ *Ibidem*, foja 29.

³⁰ *Op. Cit.*, pág. 32.

³¹ "**Artículo 1,055.** Los juicios mercantiles, son ordinarios, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial, los cuales se sujetarán a las siguientes reglas: I. Todos los ocurso de las partes y actuaciones judiciales deberán escribirse en idioma español; fácilmente legibles a simple vista, y deberán estar firmados por los que intervengan en ellos. **Cuando alguna de las partes no supiere o no pudiere firmar, impondrá su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias ...**"

³² "**Artículo 1,390 Bis 11.** La demanda deberá presentarse por escrito y reunirá los requisitos siguientes: ...



Procedimientos Civiles;³³ 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo³⁴ y 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.³⁵

59. Del análisis de dichas disposiciones, la Primera Sala concluyó que el legislador equiparó la exigencia de firma autógrafa con los requisitos de huella digital y firma a ruego para quien no sabe o no puede firmar; pues con el requisito de la huella digital se acredita la presencia de la persona interesada y, con el elemento complementario de la firma a ruego, se demuestra que quiso hacer suyo el contenido del documento.³⁶

60. En consecuencia, al aterrizar las reflexiones anteriores a la materia de la contradicción de tesis 79/2011, la Primera Sala concluyó que la firma a ruego es un elemento complementario de perfeccionamiento de la voluntad del promovente que no sabe o no puede firmar. Así, determinó que, si el artículo 12 de la Ley de Amparo señala que la personalidad se justifica en la misma forma que determine la ley que rige la materia de la que emana el acto reclamado y en ésta se prevé la posibilidad de equiparar la firma autógrafa a la huella digital en con-

"IX. La firma del actor o de su representante legítimo. **Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias.**"

³³ "Artículo 114. Las declaraciones serán asentadas literalmente, a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan, así como el pliego de posiciones, por los absolventes, después de leerlas por sí mismos, si quisieren hacerlo, o de que les sean leídas por la Secretaría, en caso contrario.—**Si no supieren firmar, pondrán su huella digital,** y, si no quisieren hacer lo uno ni lo otro, firmará sólo el tribunal y hará constar esta circunstancia."

³⁴ "Artículo 15. La administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.—Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, **a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.**—El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."

³⁵ Artículo ya transcrito, véase la nota a pie de página 17.

³⁶ Ibidem, pág. 35.



junto con la firma a ruego, no es dable requerir la ratificación del promovente cuando a la huella digital le acompaña la firma a ruego.

61. De la contradicción de tesis en comentario derivó la jurisprudencia 1a./J. 1/2011 (10a.),³⁷ de rubro y texto:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES INNECESARIO REQUERIR SU RATIFICACIÓN PREVIO A SU ADMISIÓN, POR EL HECHO DE CONTENER LA HUELLA DIGITAL DEL PROMOVENTE Y LA RÚBRICA DE QUIEN FIRMA A SU RUEGO. Si de las constancias del juicio de amparo indirecto se advierte que la demanda carece de firma del quejoso, pero aparece su huella digital, así como la rúbrica de quien lo hizo a su ruego, tales elementos son suficientes para demostrar su manifestación de voluntad de instar la acción constitucional, ya que si bien la huella digital únicamente es un elemento de individualización, con la 'firma a ruego' se exterioriza el propósito de promoverla al ser un elemento complementario y de perfeccionamiento de la voluntad del promovente que no sabe o no puede firmar, por lo que el juez de distrito o el tribunal del conocimiento deben admitir el ocurso sin necesidad de prevenirlo para ratificar su contenido. Además, el artículo 12 de la Ley de Amparo, prevé que la personalidad se justifica en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado, por lo que al existir en otros cuerpos legales normas que establecen que cuando el interesado no sepa leer o escribir bastará con que imprima su huella digital y alguien firme a su ruego, se concluye que la ley de la materia no puede prever exigencias mayores a las señaladas en éstas, lo que ocasiona que deba admitirse la demanda sin mayores presupuestos o exigencias legales, aunado a que en el citado ordenamiento legal no existe disposición alguna en el sentido de que deba requerirse a la persona que imprimió su huella digital para que la ratifique ante la presencia judicial."

62. De la relatoría anterior se advierte que ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyen que **la huella digital únicamente es idónea para individualizar a los sujetos contratantes**, no así para probar la

³⁷ En *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, común, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2333.



expresión de la voluntad de conformidad con el contenido del contrato. Por lo anterior, **siempre y cuando esté acompañada de una firma a ruego válida, la huella dactilar es apta como elemento para manifestar el consentimiento.**

63. Ello pues, a diferencia de la firma autógrafa, **el estampado de una huella digital como expresión de la voluntad presume que el sujeto no conoce el contenido del documento.** Esto en tanto se **presupone que el sujeto que estampa la huella digital no sabe leer ni escribir.** De ahí que, para que una huella digital sea considerada como expresión de la voluntad de conformidad con el contenido de un documento, sea necesario el elemento complementario de la firma a ruego, misma que hace las veces de expresión de la voluntad del sujeto que se obliga.

64. Lo anterior, toda vez que **la expresión de la voluntad de las partes,** en caso de que el interesado no suscriba firma autógrafa, **es compuesta.** Por una parte, **la huella digital individualiza al sujeto y, de forma complementaria, la firma a ruego hace las veces de expresión de la voluntad** de quien se obliga. De modo que, por regla general, ante la falta de alguno de estos elementos, la expresión de la voluntad no puede estimarse plena.

65. En este sentido, la firma a ruego se constituye en una garantía del conocimiento –de quien pretende obligarse– de la integridad del documento, así como contribuir a que la voluntad del sujeto –en favor de quien se firma a ruego– sea expresada sin vicios del consentimiento.

66. Interpretación que resulta plenamente aplicable a lo dispuesto por los artículos **1834 y 2318 del Código Civil Federal,** así como a los artículos **1514 y 1834 del Código Civil para el Distrito Federal,** aplicados por los tribunales contendientes al emitir los criterios denunciados en la presente contradicción.

67. Ello, pues el funcionamiento de la firma autógrafa, huella dactilar y firma a ruego se regula bajo consideraciones similares en ambos ordenamientos –los cuales fueron analizados en las ejecutorias contendientes–.

68. En este orden de ideas, el Tribunal Pleno reconoce que la interpretación propuesta en el sentido de que, por regla general, la huella dactilar –de quien pretende obligarse en un contrato escrito de enajenación de bienes inmuebles–



debe acompañarse por una firma a ruego es protectora de los derechos de personas en estado de vulnerabilidad.

69. Ello, pues en palabras del maestro Orgaz:

"... quien pone su impresión digital al pie de una escritura regularmente es persona que no sabe firmar, y, por tanto, que no sabe leer. ¿Cómo podría suponer la ley, en estas condiciones, que el otorgante ha querido realmente las declaraciones de derecho que contiene el documento?

"La firma tiene ojos, la impresión digital es ciega."³⁸

70. Una interpretación contraria, afirmando que, por regla general, basta con el estampado de la huella dactilar –de quien pretende obligarse– para hacer validos los contratos impresos de enajenación de bienes inmuebles implicaría, en principio, dejar en estado de vulnerabilidad a una de las partes contratantes frente a los términos finales del contrato.

71. De este modo, correspondería al juzgador analizar el caso concreto sometido a su jurisdicción a efecto de determinar si se actualiza alguna particularidad que haga posible dejar sin efectos la regla general –e.g., personas con discapacidad que no puedan firmar, pero que puedan leer y tengan plena capacidad para comprender los alcances de la redacción del contrato–, salvaguardando los derechos de los contratantes en todo momento.

72. Por otra parte, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el criterio de la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 143/2019,³⁹ en el sentido de que "si quien suscribe un documento **no sabe o no puede escribir**, otra persona lo podrá hacer a su ruego, **siendo necesario**, en primer lugar, **demostrar fehacientemente dicha circunstancia** sin que sea desvirtuada con prueba en con-

³⁸ Como se cita en Baltierra Guerrero, Alfredo, La firma autógrafa en el derecho Bancario, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, p. 21

³⁹ Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente). En contra, el emitido por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales.



trario". Sin embargo, este Tribunal Pleno observa que la temática analizada en dicho precedente es completamente diferente a la que ahora nos ocupa.

73. En aquel asunto, el tema de estudio versó respecto a la obligatoriedad de acompañar la huella digital y la firma a ruego con la firma del fedatario público. Por su parte, este asunto se avoca a analizar si la huella dactilar de quien pretende obligarse es suficiente por sí misma para demostrar el consentimiento del sujeto. De ahí la inaplicabilidad del requisito en comento.

74. Bajo tales consideraciones, este Tribunal Pleno estima que, para demostrar el consentimiento de los contratantes, por regla general, no es factible desvincular la huella dactilar de la firma a ruego en los contratos escritos de enajenación de bienes inmuebles.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

75. 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:

HUELLA DACTILAR. SIEMPRE Y CUANDO ESTÉ ACOMPAÑADA DE UNA FIRMA A RUEGO VÁLIDA, ES APTA COMO ELEMENTO PARA MANIFESTAR EL CONSENTIMIENTO EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS ESCRITOS DE ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de un contrato escrito de enajenación de bienes inmuebles.

Criterio jurídico: No es posible considerar que la huella dactilar, por sí sola, sea apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de un contrato escrito de enajenación de bienes inmuebles. La huella dactilar únicamente es idónea para individualizar a los sujetos contratantes, no así para probar la expresión de la voluntad de conformidad con el contenido del contrato. Por lo anterior, siempre y cuando esté acompañada de una firma a ruego válida, la huella dactilar es apta como elemento para manifestar el consentimiento.



Justificación: Al retomar los criterios de la Primera y de la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 79/2011 y 215/2008-SS, respectivamente, los que resultan aplicables a lo dispuesto en los artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal, así como 1514 y 1834 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la firma autógrafa cumple dos funciones diferenciadas: 1) individualización; y, 2) expresión de voluntad. En cuanto a la primera función –individualización–, la firma es idónea para identificar a la persona que suscribe un documento. Respecto a la segunda función –expresión de voluntad–, con la firma se tiene por aceptado lo que se manifiesta en el documento. En este orden de ideas, la huella digital, si bien cumple con la función de individualización que se asigna a la firma, no cumple con la función de expresión de voluntad. De ahí que la expresión de la voluntad de las partes, en caso de que el interesado no suscriba firma autógrafa, es compuesta. En ese sentido, la huella digital individualiza al sujeto y, de forma complementaria, la firma a ruego hace las veces de expresión de la voluntad de quien se obliga. De modo que, ante la falta de alguno de estos elementos, la expresión de la voluntad no puede estimarse plena. En consecuencia, por regla general, la huella digital desvinculada de una firma a ruego válida, resulta insuficiente para manifestar el consentimiento en la celebración de contratos de enajenación de bienes inmuebles que por disposición legal deban tener forma escrita.

76. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Existe contradicción entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

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.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las cuestiones necesarias para resolver el asunto.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del apartado IV, consistente en la existencia de la contradicción. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat obligada por la mayoría, Laynez Potisek y Pérez Dayán excepto de los párrafos del cincuenta y ocho al sesenta del proyecto original y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, consistente en el punto de contradicción.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. Las señoras Ministras y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2022 (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 5, con número de registro digital: 2025270.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 348/2021.

En sesión de cinco de julio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resolvió la contradicción de tesis 348/2021 suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.**

Al respecto, el asunto fue aprobado por mayoría de seis votos respecto del apartado IV, consistente en la existencia y, por unanimidad de votos respecto de los apartados IV, V y VI, consistentes en el punto de contradicción, estudio de fondo y criterio que debe prevalecer.

Si bien estoy a favor del punto de contradicción y el criterio adoptado por el Tribunal Pleno obligado por la mayoría, no obstante, lo cierto es que **no comparto la existencia de la contradicción**, por las razones que expongo a continuación:

I. Antecedentes

A. Ejecutoria del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, al resolver el amparo directo 635/2019 (cuaderno auxiliar 608/2020), dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito.



De los antecedentes del caso, se obtiene que una persona física demandó ante un Tribunal Unitario Agrario, la nulidad absoluta del contrato de enajenación a título gratuito por el cual una ejidataria –finada al tiempo del juicio– transmitió la titularidad de la parcela materia de la controversia a diversa persona física. Lo anterior, bajo el argumento de falsedad de las firmas y huellas que aparecen en dicho contrato y, en consecuencia, la falta de consentimiento de la enajenante.

Seguido el trámite del juicio, el tribunal dictó sentencia en la que concluyó, que la parte actora no acreditó la acción a efecto de declarar la nulidad absoluta del contrato de enajenación a título gratuito, al considerar que la huella dactilar que aparecía en el contrato, sí correspondía a la ejidataria. En consecuencia, se tuvo por acreditado que la finada externó la voluntad para enajenar a título gratuito la parcela en favor del demandado. Ello, sin que resultara impedimento el hecho de que, conforme a la pericial desahogada en el juicio, se hubiera concluido que la firma estampada no correspondía al puño y letra de la finada, ya que el Tribunal Agrario consideró que la huella dactilar es un elemento jurídicamente reconocido para demostrar, tanto la individualización del autor, como la manifestación de la voluntad con el contenido de un documento, pues es la más idónea para individualizar al sujeto.

En contra de dicha sentencia, la parte actora promovió amparo directo del cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito) quien concedió el amparo bajo los argumentos siguientes:

- La firma es la prueba escrita del consentimiento del acuerdo de voluntades, no así la huella dactilar, por lo que atendiendo a lo previsto por los artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal, la firma de la persona que suscribe un contrato o de quien lo hace a ruego o en nombre del contratante, es signo demostrativo de la voluntad para obligarse en términos de dicho acuerdo de voluntades. Es decir, la huella digital del contratante y la rúbrica de quien, en su caso, lo hizo a ruego del contratante, son elementos para demostrar la manifestación de voluntad en un acto jurídico.
- Lo anterior, en virtud de que, si bien la huella digital únicamente es un elemento de individualización, con la "*firma a ruego*" se exterioriza el propósito de obligarse en los términos del acto jurídico de que se trate. Por lo que la huella digital es un elemento complementario y de perfeccionamiento de la voluntad del contratante que no sabe o no puede firmar; mientras que la firma es el



medio de expresión material perceptible de la voluntad. En ese sentido, se debe tener presente que la firma cumple dos funciones diferentes, a saber: 1) individualización y 2) expresión de voluntad.

- Además sostuvo que la firma es un medio idóneo para individualizar a la persona que suscribe un documento, lo que permite distinguirla de cualquier otra y cumple con la función de exteriorizar el propósito de hacer suya la declaración contenida en el documento en el que asienta la firma, es decir, que acepta lo que se manifiesta en tal documento.
- Por otra parte, **la huella dactilar es insuficiente para tener por expresada la voluntad**, pues no cumple con las dos funciones –individualización y expresión de voluntad–; pues si bien cumple de forma idónea con la función de individualización, en tanto no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares, no sirve como prueba de voluntad, pues quien estampa la huella digital, por regla general, no sabe leer ni escribir y, por lo tanto, ignora el contenido de un documento.
- Contrario a lo determinado por el Tribunal Unitario, la huella dactilar estampada por la finada ejidataria en el contrato impugnado es insuficiente para considerar que efectivamente exteriorizó el consentimiento, pues **la huella digital, si bien cumple con el elemento de individualización, no cumple con el elemento relativo a la manifestación de voluntad** de quien la asienta.

B. Ejecutoria del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 10/2016

De los autos, se obtiene que una persona física demandó, en la vía ordinaria civil, el cumplimiento de contrato de compraventa celebrado con el demandado, así como el otorgamiento y firma de la escritura pública a que se refiere dicho contrato y la entrega jurídica y real del inmueble materia de éste. Al dar contestación a la demanda, la parte demandada opuso, entre otras, la excepción de falsedad de firma. Seguido el juicio, se dictó sentencia en la que se consideró que la parte actora no acreditó la acción y la parte demandada justificó la excepción de falsedad de firma, por lo que se le absolvió de las prestaciones reclamadas.

Lo anterior, fue confirmado por Sala de apelación quien consideró conforme a las periciales desahogadas, que la firma que calza en el contrato no fue estampada del puño y letra del demandado y, por lo tanto, el documento que se



exhibió como base de la acción no contiene el elemento del consentimiento del vendedor (demandado). Ello, a pesar de haber determinado que la huella estampada en el contrato sí correspondía a la del demandado, dado que no es suficiente para acreditar el consentimiento; pues si bien la huella dactilar es señal insuperable de identificación, no sirve como prueba de voluntad, por lo que en ningún caso puede suplir a la firma.

En contra de dicha sentencia, la parte actora promovió demanda de amparo directo del cual correspondió conocer al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien concedió el amparo a la parte quejosa **con base en los siguientes argumentos:**

- Tanto la firma como la huella dactilar son elementos jurídicamente reconocidos para acreditar la autoría y el contenido de un documento. En el caso, el demandado únicamente objetó las firmas que aparecen en el contrato base de la acción, sin haber manifestado nada sobre las huellas estampadas en él. **En ese sentido, la firma cumple dos funciones diferenciables: 1) individualización y 2) expresión de voluntad.** En cuanto a la primera, la firma permite distinguir a la persona que suscribe un documento y por lo que hace a la segunda, la firma cumple con la función de exteriorizar el propósito del sujeto de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe.
- La huella digital cumple con la función de individualización, incluso mejor que la firma, toda vez que no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares. En virtud de lo anterior, hay disposiciones legales como el artículo 76 del Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el que se considera a la huella digital como un elemento destacado para probar la identidad y en cuanto a la expresión de voluntad, la huella digital es concebida como un elemento útil para hacer suyo el contenido de un documento, tal como se advierte de los artículos 97 y 103 del Código Civil para el Distrito Federal, los cuales disponen que, la huella digital –junto con la firma– es un elemento útil para expresar el consentimiento del acto a celebrar (matrimonio).
- Así pues, sostuvo que la huella dactilar **también se considera como un elemento útil para el caso de personas que no saben o no pueden leer o escribir**, en atención a lo dispuesto por los artículos 1514 y 1834 del Código Civil para el Distrito Federal conforme al cual, quienes no sepan leer ni escribir pueden manifestar el consentimiento en un contrato mediante la huella digital, seguida de la firma que estampe la persona que lo haga a ruego de aquél.



- Así pues, en el caso concreto el demandado **no manifestó que no supiera leer ni escribir, por lo que no se colocó en el supuesto del artículo 1834 del Código Civil**. Por tanto, las huellas estampadas en el contrato base de la acción sí alcanzan para acreditar la expresión de la voluntad, pues dichas huellas **tuvieron la finalidad de asegurar la función de individualización y la expresión de voluntad por parte de su autor**; con independencia de que, conforme a las periciales rendidas en el juicio, se haya determinado la falsedad de las firmas. Es decir, con firmas y huellas, **basta que se encuentre acreditado que uno de dichos elementos proviene del demandado para acreditar el consentimiento en la celebración del contrato**.

II. Consideración respecto a la existencia

Atento a los antecedentes planteados, el Tribunal Pleno consideró que, en el caso, **se cumplieron los requisitos para la existencia** de la contradicción.

Primero, porque los tribunales colegiados al resolver las cuestiones litigiosas presentadas a su consideración, se vieron en la **necesidad de ejercer el arbitrio judicial, coincidiendo en que la firma cumple con dos funciones diferenciables**: a) individualización y b) expresión de voluntad. En cuanto a la primera de estas funciones, la firma permite distinguir a la persona que suscribe un documento. En cuanto a la segunda, la firma cumple con la función de exteriorizar el propósito del sujeto de hacer suya la declaración contenida en el documento que suscribe.

De igual manera, **respecto a la huella digital**, los tribunales colegiados contendientes **coincidieron en que ésta cumple con la función de individualización**, incluso mejor que la firma, dado que no hay dos personas que tengan idénticas huellas dactilares. Asimismo, coincidieron en que, conforme a diversas disposiciones del Código Civil Federal y del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) quienes no sepan leer ni escribir pueden manifestar el consentimiento en un contrato mediante la huella digital, seguida de la firma que estampe la persona que lo haga a su ruego.

No obstante lo anterior, **la mayoría consideró que los órganos colegiados discreparon en torno a si la huella dactilar, por sí sola**, es apta para **demostrar la manifestación de la voluntad** del sujeto en la celebración de un contrato.

Por un lado, el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** sostuvo que la huella dactilar estampada, por sí sola, resulta



insuficiente para considerar que efectivamente la persona exteriorizó el consentimiento, pues **no cumple con el elemento relativo a la manifestación de voluntad** de quien la asienta; por lo que con el objeto de **asegurar que la persona realmente ha querido aceptar las declaraciones** que contiene un documento, en todos los casos, resulta indispensable que a la huella digital le acompañe la firma a ruego.

Lo anterior, a pesar de que aplicó la jurisprudencia 1a./J. 1/2011 (10a.) sustentada por la Primera Sala y las consideraciones de la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 25/2009, emitida por la Segunda Sala; pues **sí ejerció su arbitrio judicial propio** al resolver el caso, ya que **no se limitó a la mera aplicación de los criterios, en tanto que en los precedentes que dieron origen a las jurisprudencias en comento, se trató de demandas de nulidad y de amparo**, mientras que **en el amparo directo de origen, se abordó un tema de contratos y analizó disposiciones de carácter civil** –artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal–, mientras que **en los precedentes se analizaron disposiciones en materia de amparo** –artículos 12, 146 y 116 de la Ley de Amparo– y administrativa –artículo 4o. de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo–, respectivamente.

Por otro lado, el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Materia Civil del Primer Circuito** sostuvo que, toda vez que la persona no manifestó no saber leer ni escribir, la huella estampada en el contrato, por sí sola, resultó suficiente para acreditar la expresión de la voluntad derivada del conocimiento del documento. **Esto, pues las huellas estampadas en el contrato tuvieron la finalidad de asegurar la función de individualización y la expresión de voluntad** por parte del autor.

En consecuencia, el Tribunal Pleno estimó colmado el último requisito para el estudio de contradicción de tesis, al estimar que existen posiciones divergentes sobre el mismo tema y, consecuentemente, ello da lugar a cuestionar **si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de contratos impresos de enajenación de bienes inmuebles. Sin que fuera obstáculo para ello**, que los asuntos analizados por ambos órganos colegiados contendientes versan sobre **materias jurídicas distintas**, esto es, civil y agraria; puesto que **ambos colegiados sustentaron su criterio en aplicación de legislación civil de contenido similar**; ello a pesar de tratarse de ordenamientos pertenecientes distintos fueros, por razón de territorio; puesto que **los preceptos normativos guardan relación respecto a su contenido**.



Por último, la mayoría, sostuvo que tampoco comprometen la existencia de la contradicción de criterios a las diferencias en torno a las situaciones fácticas de cada caso, pues lo cierto es que ambos colegiados analizan supuestos derivados de contratos de enajenación de bienes inmuebles, pronunciándose respecto a la suficiencia o insuficiencia de la sola huella digital estampada en los contratos de enajenación de inmuebles, como expresión de la voluntad de quien pretende obligarse.

III. Punto de contradicción

Superada la existencia de la contradicción, el Pleno adoptó que el punto de contradicción a resolver era, **si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto únicamente en la celebración de contratos impresos de enajenación de bienes inmuebles –no de comercio electrónico o servicios bancarios, en los que se utilizan datos biométricos–.**

IV. Criterio jurídico adoptado

Bajo esa perspectiva, el Tribunal Pleno por unanimidad adoptó como criterio jurídico, que no es posible considerar que la huella dactilar por sí sola sea apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto en la celebración de un contrato escrito de enajenación de bienes inmuebles; siendo que la huella dactilar únicamente es idónea para individualizar a los sujetos contratantes, no así para probar la expresión de la voluntad de conformidad con el contenido del contrato.

Por lo anterior, siempre y cuando esté acompañada de una firma a ruego válida, la huella dactilar es apta como elemento para manifestar el consentimiento.

Criterio con el cual coincido, pues como se expresó en el apartado de justificación, se retomaron los criterios de la Primera y de la Segunda Salas de esta Suprema Corte, al resolver las contradicciones de tesis 79/2011 y 215/2008-SS, respectivamente, aplicables a lo dispuesto en los artículos 1834 y 2318 del Código Civil Federal, así como 1514 y 1834 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México; **la firma autógrafa cumple dos funciones diferenciables: 1) individualización; y, 2) expresión de voluntad.** En cuanto a la primera función –individualización–, la firma es idónea para identificar a la persona que suscribe un documento; mientras que la segunda función –expresión de voluntad–, con la firma se tiene por aceptado lo que se manifiesta en el documento.



De suerte que la huella digital si bien cumple con la función de individualización, **no cumple con la función de expresión de voluntad**; de ahí que ésta, en caso de que el interesado no suscriba firma autógrafa, debe ser compuesta. En ese sentido, la huella digital individualiza al sujeto y, de forma complementaria, la firma a ruego hace las veces de expresión de la voluntad de quien se obliga; por lo que ante la falta de alguno de estos elementos, la expresión de la voluntad no pueda estimarse plena.

Así pues, se concluyó que por regla general, la huella digital desvinculada de una firma a ruego válida, resulta insuficiente para manifestar el consentimiento en la celebración de contratos de enajenación de bienes inmuebles que por disposición legal deban tener forma escrita.

V. Consideraciones del disenso

Como previamente expresé, si bien comparto el estudio y criterio jurídico alcanzado, mi votación atendió a que la mayoría de este Alto Tribunal coincidió en la existencia de la contradicción; postura que no comparto, pues de los criterios contendientes se advierten diversas circunstancias que, a mi juicio, tornan inexistente la contradicción de tesis.

Ello es así, pues desde mi perspectiva, si bien existe el punto en el que discrepan los tribunales colegiados, esto es, **si la huella dactilar, por sí sola, es o no apta para demostrar la manifestación de la voluntad del sujeto, para la enajenación de inmuebles**, lo cierto es que los casos concretos, así como las situaciones fácticas que se analizaron por cada uno de estos tribunales, tienen características especiales que diferencian uno del otro.

Retomando a modo concreto los antecedentes, se tiene que el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, **analizó un caso en materia agraria –administrativa– en donde determinó que la huella dactilar estampada, por sí sola, resulta insuficiente para considerar que, efectivamente, la persona exteriorizó su consentimiento**; pues si bien la huella dactilar cumple con el elemento de individualización, no cumple con el relativo a la manifestación de voluntad y, en consecuencia, estimó que con el objeto de asegurar que la persona realmente ha querido aceptar los términos y condiciones que contiene un documento, en el caso contrato, en todos los casos resulta indispensable que a la huella dactilar le acompañe la firma a ruego.



Por otro lado, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al analizar un juicio derivado de la vía ordinaria civil, sostuvo que, **toda vez que la persona no manifestó no saber leer ni escribir, la huella estampada en el contrato, por sí sola, resultó suficiente para acreditar la expresión de la voluntad derivada del conocimiento del asunto.**

Es decir, en un caso versó sobre un asunto en materia administrativa (agraria), en donde se cuestiona la validez de un documento privado que tiene una huella dactilar por parte de quien enajena un bien inmueble y, por otro lado, se trata de un asunto en materia civil, en donde el contrato base de la acción está asignado con una firma autógrafa y, además, con una huella dactilar, y en el trámite del juicio respectivo se demuestra que la firma es falsa, es decir, que no corresponde a su autor y, en consecuencia, se analizó si con la sola huella dactilar, que acompañaba a esa firma, sería suficiente para acreditar la manifestación de voluntad de quien intervino en ese contrato atendiendo precisamente a que no manifestó no saber leer ni escribir.

Atento a lo anterior, considero que **en el caso estamos ante situaciones fácticas distintas:** pues uno versa sobre contratos en materia agraria, en donde solamente obra la huella dactilar y que frecuentemente en esa materia se analizan documentos bajo circunstancias similares, esto es, que solamente obra una huella dactilar.

Y, en el otro caso, se insiste, estimo que se trata de una cuestión fáctica distinta, pues versa sobre valoración de documentos, que atienden al hecho de haberse declarado la falsedad de la firma y en ese sentido se cuestionó el Tribunal Colegiado: ¿Qué valor se le puede dar a la huella dactilar que acompañaba aquella firma? Llegando a la conclusión de que ésta era suficiente.

Consecuentemente, atendiendo a la importancia y trascendencia del tema, advertí la dificultad de establecer un criterio general cuando se tratan circunstancias que, por las cuestiones fácticas señaladas, no pueden homologarse en un criterio único, pues se dejarían de lado las repercusiones prácticas que pudiera tener en casos particulares en diversas materias donde el alcance de la huella dactilar pudiera ser distinta.

Por los motivos expuestos, si bien concuerdo con el criterio adoptado por el Tribunal Pleno, me separo de la parte referida a lo largo del presente voto concurrente.



RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO LA PARTE RECURRENTE PRESENTA DESISTIMIENTO DEBIDAMENTE RATIFICADO EN ESA INSTANCIA, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE TENERLA POR DESISTIDA DEL RECURSO Y DECLARAR LA FIRMEZA DEL AUTO IMPUGNADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 207/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE JUNIO DE 2021. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS SEÑORAS MINISTRAS Y DE LOS SEÑORES MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

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

VISTOS para resolver los autos relativos a la contradicción de tesis 207/2020; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio de nueve de octubre de dos mil veinte, registrado el trece siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y



Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** denunció la posible contradicción de tesis suscitada entre el mencionado tribunal, al resolver el recurso de queja **352/2019**, y el sostenido por los **Tribunales Colegiados Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, Primero en Materia Penal del Primer Circuito y Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver los recursos de queja **6/1990, 4/1991, 18/2001, 27/2012 y 28/2012; 59/2014 y 22/2018** de su índice, respectivamente, en contra del criterio emitido por los **Tribunales Colegiados Octavo en Materia Administrativa y Tercero en Materia Civil**, ambos del **Primer Circuito**, al resolver los recursos de queja **61/2017 y 185/2019**.

2. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de quince de octubre de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió que el aparente punto de contradicción estaba relacionado estrechamente con el que es materia de la diversa contradicción de tesis **243/2017**, y que este Alto Tribunal no era competente para conocer de la contradicción de tesis suscitada entre los criterios sustentados por los **Tribunales Colegiados Tercero y Décimo Quinto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito**, pues correspondía al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito; esto último sin que fuera obstáculo para conformar la contradicción entre los **Tribunales Colegiados Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, Primero en Materia Penal del Primer Circuito y Décimo en Materia de Trabajo del Primer Circuito** en contra del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**.

3. Hecho lo anterior, entre otras cosas, se admitió la contradicción y, a fin de integrar debidamente el expediente relativo, solicitó —por conducto del **MINTERSCJN**— a la presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes que remitieran únicamente por dicho medio la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de las ejecutorias dictadas en los asuntos de su índice, así como del proveído en el que informen si el criterio sustentado en dichos asuntos se encuentra vigente o no y las razones por las que se haya separado, en su caso; así como la obtención de la copia certificada de la versión digitalizadas de las ejecutorias que obran en el expediente de la **contradicción de tesis 243/2017**.



4. En ese mismo proveído, se determinó que, por la materia de la contradicción, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal era competente para conocer de la misma, ordenando remitir los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

5. TERCERO.—**Integración del asunto.** Una vez desahogados los requerimientos por cada uno de los tribunales contendientes, por auto de treinta de noviembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte acordó que el asunto se encontraba debidamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción, por lo que acordó la remisión del mismo a la ponencia designada.

CONSIDERANDO:

6. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es parcialmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y de diversa especialidad y de que el tema de fondo es sobre materia común, pues consistirá en determinar la calificativa que merece el recurso de queja cuando el recurrente se desiste debidamente durante la tramitación.

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por los Magistrados del **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, que emitió la sentencia dictada en el recurso de queja **352/2019**, en la cual se sostiene uno de los criterios respecto de la cuales se denuncia la citada contradicción.

8. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso,



poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos.

A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en el recurso de queja 59/2014:

• **Antecedentes:** Una persona interpuso recurso de queja dentro del juicio de amparo indirecto, toda vez que el Juez de Distrito ordenó abrir por separado y duplicado el incidente de suspensión en lugar de decretarla de oficio y de plano (en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo) respecto de la ejecución de un acuerdo de extradición.

• Posteriormente, el autorizado del quejoso presentó escrito en el que se desistió expresamente del recurso de queja.

• **Consideraciones del Tribunal Colegiado:** estimó innecesario el estudio de los agravios ante el desistimiento presentado.

• Se retomaron las constancias y se destacó que se había interpuesto un diverso recurso de queja (en el cuaderno incidental) en contra del mismo acuerdo y que se resolvió por otro Tribunal Colegiado de forma satisfactoria para el quejoso. Aunado a esto, –señaló que quien se desistió era el promovente y que el quejoso estaba interno fuera de la jurisdicción del órgano de amparo, por lo que, en términos del principio de celeridad, estimó innecesario ordenar la ratificación del desistimiento, por lo que se le tuvo por desistido.

• En consecuencia, el órgano de amparo declaró sin materia el recurso de queja.

B. Criterio del Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en el recurso de queja 22/2018:

• **Antecedentes:** una persona moral mercantil presentó demanda de amparo en contra de la Junta Especial Número Once de la Federal de Conciliación



y Arbitraje por la resolución incidental de nulidad de notificaciones; sin embargo, el Juzgado de Distrito desechó de plano la demanda.

- Inconforme con lo anterior, la quejosa interpuso recurso de queja, pero posteriormente su autorizada presentó escrito mediante el cual se desistió de éste y, en consecuencia, se presentó a la ratificación.

- **Consideraciones del Tribunal Colegiado:** estimó innecesario el análisis de la resolución impugnada y de los agravios, ya que el recurso de queja quedó sin materia.

- Luego de señalar que el representante de la quejosa contaba con la facultad para desistirse, se indicó que el desistimiento entraña la declaración de voluntad de la recurrente de no proseguir con el recurso de queja, **con lo que desaparece el motivo que generó el recurso** consistente en la intención de la inconforme de manifestar las causas de su impugnación con la finalidad de que se revocara o modificara la determinación recurrida.

- Así, consideró que debía tenerse por desistida a la parte recurrente y, en consecuencia, declarar sin materia el recurso. Sustentó sus consideraciones con la jurisprudencia VI.2o.C. J/8(10a.), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, de rubro y texto: "QUEJA SIN MATERIA, POR DESISTIMIENTO DEL RECURRENTE. Si el recurrente desiste de la queja, ante la falta de agravios, debe declararse sin materia el recurso."

C. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el recurso de queja 61/2017:

- **Antecedentes:** una persona moral interpuso recurso de queja en contra de un auto dictado dentro de un juicio de amparo indirecto administrativo, mediante el cual se desechó la demanda de amparo al considerar que, previo al juicio de amparo, se debió presentar juicio de nulidad.

- Posteriormente, el representante de la sociedad presentó escrito de desistimiento y compareció a la ratificación del mismo ante el secretario de acuerdos del Tribunal Colegiado.



- **Consideraciones del Tribunal Colegiado:** se indicó que, conforme a la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el desistimiento es un acto procesal mediante el cual se manifiesta **el propósito de abandonar una instancia** o de no continuar con el ejercicio de una acción, o la reclamación de un derecho, o bien, la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento iniciado.

- Posteriormente, se destacó la importancia de la voluntad del demandante ante la trascendencia de los efectos del desistimiento y esto se relacionó con la necesidad de ratificar el escrito de desistimiento ante un funcionario con fe pública para cerciorarse de la identidad de quien promueve y de su voluntad.

- Así, indicó que el desistimiento no puede sujetarse a condición alguna porque es una figura procesal autónoma que surte plenos efectos legales desde que se presenta el escrito y la persona facultada lo ratifica. Para sustentar lo anterior, estimó aplicables las jurisprudencias de la Segunda Sala 2a./J. 119/2006, de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE SER RATIFICADO POR EL QUEJOSO.", así como 2a./J. 161/2010, de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE SU RETRACTACIÓN UNA VEZ RATIFICADO ANTE LA PRESENCIA JUDICIAL."

- Por lo anterior, fijó tres elementos para que un desistimiento surta todos sus efectos: (i) que se haga del conocimiento del juzgador la voluntad de desistirse; (ii) que la expresión de la voluntad se ratifique ante la presencia judicial o de un funcionario con fe pública y (iii) que la ratificación se efectúe personalmente por el quejoso o por persona a la que se le otorgue algún poder, del que se desprenda cláusula especial para desistir del juicio de amparo.

- Dicho lo anterior, se analizó el caso concreto y se tuvieron por acreditados los elementos antes señalados. En ese sentido señaló que la interposición de un recurso de queja requiere que sea a instancia de parte agraviada, y ésta conserva el poder de desistirse mientras no exista una resolución que la haya resuelto con la calidad de cosa juzgada porque no existe norma expresa que le pueda obligar a continuar con ese medio de impugnación.

- En consecuencia, se tuvo por desistida a la recurrente y se declaró firme el acuerdo impugnado, de conformidad con los artículos 356, fracción II, y 357



del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

• Asimismo, se estimó aplicable por igualdad de razón y en lo conducente, las tesis 1a. IV/2013 y 1a III/2013, que se refieren a la Ley de Amparo abrogada, pero que definen la institución procesal del desistimiento y no se oponen a la ley actual, de rubro y texto: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN. SUPUESTOS QUE PUEDEN PRESENTARSE. El desistimiento de la acción de amparo consiste en la declaración de voluntad del quejoso en el sentido de no proseguir con el juicio de garantías, el cual, debidamente ratificado, origina una resolución con la que finaliza la acción constitucional sin importar la etapa en que se encuentre. Ahora bien, si una persona que promovió el juicio de amparo puede desistirse, también tiene dicha facultad tratándose del recurso de revisión que haya interpuesto respecto del juicio de garantías; en este sentido, los supuestos que pueden presentarse son: (i) que el quejoso que interpone el recurso solamente se desista de éste, entonces debe dejarse firme la sentencia recurrida; (ii) que quien desista del recurso sea el tercero perjudicado que lo interpone, caso en que debe dejarse firme la sentencia recurrida; (iii) que el quejoso que interpone el recurso desista simultáneamente de la demanda de amparo y de aquél, supuesto en el cual debe entenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento en el juicio; y (iv) que el quejoso desista de la demanda de amparo que originó la sentencia impugnada mediante recurso de revisión promovido por un tercero perjudicado, caso en el que debe sobreseerse en el juicio, pues el recurso queda sin materia al desaparecer la sentencia que lo generó." y "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SUS EFECTOS. Si un quejoso puede desistirse de la acción constitucional, también tiene dicha facultad tratándose del recurso de revisión que haya intentado respecto de la sentencia recurrida. En ese sentido, cuando solamente se desiste del recurso de revisión debe dejarse firme la sentencia recurrida, y si lo hace simultáneamente respecto de la demanda de amparo y del señalado recurso, entonces debe atenderse al desistimiento de la acción de amparo por ser preferente y decretar el sobreseimiento en el juicio. Lo mismo sucede cuando el quejoso únicamente se desiste respecto de la demanda de amparo, aun cuando el recurso de revisión hubiera sido promovido por el tercero perjudicado, toda vez que dicho recurso queda sin materia al desaparecer el motivo que lo genera, a saber, la sentencia recurrida."



D. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en los recursos de queja 119/2019, 147/2019 y 139/2020 (abandono del criterio sostenido en los recursos de queja 6/1990, 4/1991, 18/2001, 27/2012 y 28/2012 y de la tesis "QUEJA SIN MATERIA, POR DESISTIMIENTO DEL RECURRENTE.").

Recurso de queja 119/2019

- **Antecedentes:** una persona física interpuso recurso de queja en contra del auto que desechó la ampliación de una demanda de amparo indirecto.

- Posteriormente, el recurrente presentó escrito de desistimiento y compareció a la ratificación del mismo.

- **Consideraciones del Tribunal Colegiado:** luego de narrar el desistimiento, se advirtió que el recurrente desistió formalmente del recurso, de tal manera que, si dimitió del medio de impugnación, entonces se produce la firmeza del auto recurrido, dado el abandono de la pretensión de impugnarlo, por lo que no hay materia sobre la cual pronunciarse en el recurso.

- Para lo anterior, se apoyó por analogía en la jurisprudencia 1a./J. 67/99 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como la tesis aislada de la misma Sala 1a. IV/2013 (10a.), de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN. SUPUESTOS QUE PUEDEN PRESENTARSE."

- En consecuencia, con apoyo de los artículos 97, fracción I, inciso e); 99, primer párrafo, de la Ley de Amparo y 35 y 37, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se tuvo por desistido al recurrente y se decretó que el acuerdo impugnado quedaba firme.

Recurso de queja 147/2019

- **Antecedentes:** una asociación civil interpuso recurso de queja en contra del auto pronunciado dentro de un juicio de amparo indirecto, en el que determinó desechar la demanda por notoriamente improcedente.



- Posteriormente, el director general y representante de la asociación presentó escrito de desistimiento y compareció a la ratificación del mismo.

- **Consideraciones del Tribunal Colegiado:** luego de narrar los hechos relacionados con el desistimiento y analizar las facultades del representante de la recurrente, señaló que con apoyo en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, aplicado de forma análoga, lo procedente es **tener por desistido al recurrente del recurso de queja y en consecuencia declarar firme el auto recurrido**, siendo aplicable, en términos del artículo sexto transitorio del decreto en el que se expidió la nueva Ley de Amparo, la tesis aislada IV.1o 16 K, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, de rubro y texto: "QUEJA. DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE. Si el promovente del recurso de queja previsto en el artículo 95, fracción VIII, de la Ley de Amparo, propone su desistimiento, ratificado ante la presencia judicial, ello conduce a que se le tenga como parte accionante, por desistido de dicho medio y por razón jurídica, que el tribunal se abstenga de resolver la cuestión debatida; merced a que si bien es cierto que como legitimado al accionar demostró su inconformidad con la situación jurídica relativa originada en autos, también es verdad que al dimitir desapareció su interés de que se dirima y, por ende, la causa jurídica de tramitar el recurso que, por cierto, no puede sustanciarse oficiosamente, por no existir sustento legal alguno."

- En consecuencia, con apoyo de los artículos 97, fracción I, inciso a), 99, primer párrafo, de la Ley de Amparo, y 35 y 37, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se tuvo por desistido al recurrente y se decretó que el acuerdo impugnado quedaba firme.

Recurso de queja 139/2020

- **Antecedentes:** una persona interpuso de queja contra el auto dictado en el juicio de amparo indirecto, mediante el cual se determinó que no era procedente la reanudación del expediente en la modalidad de "juicio en línea" y reservó la continuación del juicio hasta que se restablecieran las labores jurisdiccionales o el Consejo de la Judicatura Federal dispusiera lo conducente.



- Posteriormente, el autorizado del recurrente se desistió del recurso de queja y posteriormente compareció el quejoso al órgano jurisdiccional a ratificar el desistimiento.

- **Consideraciones del Tribunal Colegiado:** luego de narrar la presentación del escrito de desistimiento y la comparecencia para la ratificación, se advirtió que el recurrente se desistió formalmente del recurso de queja, de tal forma que, si la parte inconforme dimitió el medio de impugnación, entonces se producía la firmeza del auto recurrido, dado el abandono de la pretensión de impugnarla, por lo que ya no hay materia sobre la cual pronunciarse en el recurso.

- Para apoyar el razonamiento, se consideraron aplicables por analogía y en lo conducente la jurisprudencia 1a./J. 67/99, de rubro y texto: "REVISIÓN. DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE. Si en la tramitación del amparo en revisión, que se abre a petición de la parte que se considera agraviada por la sentencia, esta desiste del recurso intentado en el toca, debe tenerse por desistida y declarar firme la sentencia recurrida."; así como la tesis de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN. SUPUESTOS QUE PUEDEN PRESENTARSE."

- Finalmente, se destacó que los integrantes del Tribunal Colegiado se apartaron de la jurisprudencia de rubro: "QUEJA SIN MATERIA, POR DESISTIMIENTO DEL RECURRENTE."; esto, toda vez que el criterio en el que se tiene por desistido al quejoso del recurso de queja y se deja firme el auto impugnado, es el que actualmente prevalece.

- En consecuencia, con apoyo de los artículos 97, fracción I, inciso e), 99, primer párrafo, de la Ley de Amparo, y 35 y 37, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se tuvo por desistido al recurrente y se decretó que el acuerdo impugnado quedaba firme.

9. CUARTO.—**Requisitos para la existencia de una contradicción de criterios.** 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 cri-



terio 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.

10. 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.

11. Sirven de apoyo a lo expuesto la tesis de jurisprudencia y la tesis aislada de rubros y textos 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."¹

"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

¹ 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.



considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, **dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado**, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la 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."²

12. 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 llegando a decisiones encontradas.

13. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno debe verificar si los criterios contendientes cumplen los requisitos para la existencia de una contradicción de

² 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, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.



tesis. Al respecto, se tiene que, a juicio de los Magistrados denunciantes, el posible punto de contradicción consiste en determinar **la calificativa que merece el recurso de queja interpuesto en el juicio de amparo cuando se desiste la parte recurrente durante la tramitación de aquél.**

14. Para definir la existencia de la contradicción, se debe tomar en cuenta que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** resolvió el **recurso de queja 59/2014**, que se interpuso en contra del auto con el que se dio determinado trámite a la suspensión; sin embargo, posteriormente se presentó escrito de desistimiento, sin que fuera ratificado.

15. Como consecuencia, el Tribunal Colegiado, sin citar disposición alguna, indicó que el estudio de los agravios era innecesario porque el recurso había quedado sin materia, ya que: (i) **se había promovido un diverso recurso de queja en el cuaderno incidental de la suspensión y se había resuelto**, (ii) porque se desistió quien fue promovente en dicho recurso y (iii) porque el promovente estaba interno en otra jurisdicción del tribunal, por lo que no se requirió ordenar la ratificación por el principio de celeridad.

16. El **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** conoció del **recurso de queja 22/2018**, interpuesto en contra del auto dictado mediante el cual se desechó de plano la demanda de amparo indirecto. Luego de la admisión del recurso, la parte se desistió de la queja interpuesta y compareció para su ratificación.

17. Tomando en cuenta lo anterior, el órgano colegiado declaró sin materia el recurso, ya que, a su juicio, el desistimiento entraña la declaración de voluntad de la recurrente de no proseguir con el recurso, con lo que desaparece el motivo que lo generó. La conclusión alcanzada se fundó en los artículos 97, 98, 100 y 101 de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito de rubro: "QUEJA SIN MATERIA. POR DESISTIMIENTO DEL RECURRENTE."

18. En contraposición, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, conoció el **recurso de queja 61/2017**, que se interpuso en contra del auto que desechó la demanda de amparo indirecto y que posteriormente el recurrente se desistió mediante escrito y ulterior ratificación.



19. Al respecto, el órgano de amparo tuvo por desistida a la parte recurrente y declaró firme el acuerdo impugnado; fundó su conclusión en los artículos 356, fracción II, y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y por igualdad de razón las tesis 1a. IV/2013 y 1a III/2013, de rubros: "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN. SUPUESTOS QUE PUEDEN PRESENTARSE." y "DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO Y EN EL RECURSO DE REVISIÓN. SUS EFECTOS."

20. Finalmente, la denuncia incluyó el criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, sostenido en los **recursos de queja 6/1990, 4/1991, 18/2001, 27/2012 y 28/2012**, que dieron lugar a la tesis "QUEJA SIN MATERIA, POR DESISTIMIENTO DEL RECURRENTE."; no obstante, este Tribunal Pleno advierte que mediante oficio de trece de noviembre de dos mil veinte, el órgano contendiente advirtió que implícitamente había abandonado dicha postura al resolver los **recursos de queja 119/2019 y 147/2019**. Lo anterior se corroboró mediante ulterior oficio de ocho de diciembre siguiente, en el que el tribunal adicionó que mediante **recurso de queja 139/2020**, se apartaron de la jurisprudencia señalada.

21. Así, se destaca que los **recursos de queja 119/2019, 147/2019 y 139/2020**, si bien fueron medios de impugnación que se interpusieron en contra de diversos autos dictados en el juicio de amparo indirecto (desechamiento de demanda, desechamiento de la ampliación de la demanda y la negativa de reanudar del expediente en la modalidad "juicio en línea") y que posteriormente se desistieron los recurrentes y ratificaron su intención, se determinó que debía tenerse por desistida a la parte recurrente y declarar firme el acuerdo impugnado.

22. En el **recurso de queja 119/2019**, para llegar a dicha conclusión, estimó aplicable por analogía la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN. DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE."; así como la tesis aislada 1a. IV/2013 (10a).

23. Por lo que hace al **recurso de queja 147/2019**, se argumentó que con apoyo en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, aplicado de forma análoga, lo procedente es tener por desistido al recurrente del recurso de queja y en consecuencia declarar firme el auto recurrido, siendo aplicable, en términos



del artículo sexto transitorio del decreto en el que se expidió la nueva Ley de Amparo, la tesis aislada IV.1o. 16 K, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, de rubro: "QUEJA. DESISTIMIENTO DEL RECURSO DE."

24. Finalmente, por lo que hace al **recurso de queja 139/2020**, el Tribunal Colegiado determinó que, con motivo del abandono de la pretensión de impugnar, debía declararse firme el auto; nuevamente, consideró que eran aplicables por analogía la jurisprudencia 1a./J. 67/99 y la tesis aislada 1a. IV/2013 (10a.).

25. De la exposición de los criterios contendientes, este Tribunal Pleno estima que es indudable que los Tribunales Colegiados contendientes, **con excepción del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, analizaron un mismo tema jurídico, **referente a si debe declararse sin materia o determinar que se tiene por desistida la parte recurrente y dejar firme el acuerdo recurrido cuando un recurso de queja se interpone en un juicio de amparo indirecto, pero durante su tramitación la parte recurrente presenta el desistimiento y su debida ratificación.**

26. Lo anterior sin que este Tribunal Pleno pueda incluir al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** en la contradicción, ya que las circunstancias fácticas del caso son distintas a las que tomaron en cuenta el resto de los tribunales contendientes y fueron sustanciales en su determinación. Así, de los hechos narrados al resolver el **recurso de queja 59/2014**, el Tribunal Colegiado advirtió que el recurrente no ratificó el escrito de desistimiento, que se encontraba recludo en la jurisdicción de un órgano diverso y que el mismo recurrente interpuso un diverso recurso de queja en contra del mismo auto, que se resolvió de forma favorable.

27. En ese sentido, se evidencia que las circunstancias fácticas que analizó el órgano colegiado –y que no se replican en los demás casos sometidos a estudio– lo llevaron a considerar que no era necesaria la ratificación del escrito de desistimiento, especialmente el hecho de que el auto impugnado dejó de surtir efectos por la revocación que dictó un diverso órgano de amparo previamente a que el tribunal contendiente resolviera el asunto; en consecuencia, este Tribunal Pleno determina que no existe contradicción de tesis por lo que hace al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**



28. Dicho lo anterior, se insiste en que, mientras que el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró que debía declararse sin materia el recurso, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** determinaron que debía tenerse por desistida a la parte recurrente y declarar firme el acuerdo combatido.

29. Por ende, el punto de choque consiste en determinar **la calificativa que merece el recurso de queja interpuesto en el juicio de amparo cuando se desiste la parte recurrente durante la tramitación de aquél.**

30. Finalmente, se pone de manifiesto que no es óbice a la decisión alcanzada el hecho de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya resuelto la **contradicción de tesis 243/2017**,³ cuyo punto a dilucidar era idéntico y que se suscitó entre los criterios del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito (contendiente en el expediente que ahora se resuelve, pero en ese momento con un criterio opuesto) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito; esto, toda vez que la Primera Sala determinó la improcedencia de la contradicción por el cambio de criterio del último órgano de amparo antes mencionado, previo a la denuncia presentada.

31. QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Este Tribunal Pleno estima que el criterio de que el recurso de queja en el que se presenta un desistimiento debidamente ratificado durante su tramitación debe calificarse como que se tiene por desistida la parte recurrente y queda firme la resolución recurrida, de conformidad con las siguientes consideraciones.

32. En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que el presente estudio debe partir de uno de los principios del juicio de amparo: el principio de instancia de parte agraviada. Éste consiste básicamente en que el juicio de amparo sólo

³ Fallada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de enero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



puede iniciar –por vía de acción– cuando el gobernado lo solicita, es decir, cuando la persona que se considera afectada en su esfera jurídica por alguna norma general o acto de autoridad insta a los tribunales de amparo para que intervengan en su protección. Luego, a partir de dicho principio se justifica la prohibición consistente en que el juicio de amparo y los recursos previstos en la ley de la materia pueden operar oficiosamente, en tanto que siempre es necesario que lo promueva alguien.

33. Dicho principio se encuentra recogido en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Amparo:

"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:

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

"Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o., de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."

34. En ese sentido, si para promover el juicio de amparo se pone un peso esencial a la voluntad de la persona para iniciarlo al grado que este aspecto



constituye un principio, es lógico que esa misma voluntad se respete cuando se manifiesta en el sentido de no continuar con el juicio –ya sea de forma total o parcial–, con la simple declaración en ese sentido. En este caso, la consecuencia del desistimiento debidamente ratificado dará lugar al sobreseimiento, como se establece en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo.

35. Esta misma lógica ha permeado a los recursos del juicio de amparo; así lo ha expresado este Tribunal Pleno al resolver la **contradicción de tesis 175/2017**⁴ y determinar que *"si se puede desistir de la acción de amparo, con mayor razón podrá hacerse respecto de alguno de los recursos interpuestos contra las resoluciones pronunciadas en el juicio, aunque la ley no lo prevea expresamente"*.

"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. De acuerdo con el artículo **107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, la voluntad para promover el juicio de amparo es un principio fundamental, de modo que siempre debe seguirse a instancia de parte agraviada; de ahí que ésta pueda, válidamente, desistir en cualquier momento con la sola declaración de su voluntad, desistimiento que puede ser parcial o total, pues al respecto no existe prohibición alguna. Lo anterior lo reconoce el artículo **63, fracción I, de la Ley de Amparo**, que establece como causa de sobreseimiento en el juicio el desistimiento de la demanda, que constituye una abdicación o renuncia a que el órgano de control constitucional ejerza su actividad jurisdiccional en un caso concreto y determinado. En ese sentido, si se puede desistir de la acción de amparo, con mayor razón podrá hacerse respecto de alguno de los recursos interpuestos contra las resoluciones pronun-

⁴ Fallada el siete de agosto de dos mil dieciocho. La existencia de la contradicción se aprobó por unanimidad de diez votos; respecto al criterio que debe prevalecer, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.



ciadas en el juicio, aunque la ley no lo prevea expresamente. Así, el desistimiento del recurso de revisión da fin a la segunda instancia y deja firme la sentencia recurrida, en el entendido de que el desistimiento puede ser parcial (esto es, sólo contra las leyes reclamadas) o total, porque el quejoso conserva su derecho para desistir de la acción o de la instancia en el momento en que lo considere conveniente a sus intereses y el órgano de control constitucional debe aceptar esa renuncia, sin que constituya obstáculo para ello que el proyecto de fondo se hubiera publicado electrónicamente en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo **73 de la Ley de Amparo**, pues dicha publicación tiene como sustento transparentar las decisiones de los asuntos de gran entidad o relevancia para el orden jurídico nacional a efecto de que el público en general tenga acceso a su conocimiento; sin embargo, el interés de la sociedad por conocer los criterios del Alto Tribunal no puede estar por encima del interés de las partes en el litigio, ni llegar al extremo de coartar su derecho a desistir, pues la ley, en ese sentido, no las limita."⁵

36. Partiendo de lo anterior, se debe precisar qué es el desistimiento y las implicaciones dentro de un juicio de amparo. Nuevamente conviene referirse a la **contradicción de tesis 175/2017**, pues el Tribunal Pleno dilucidó si en un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación era procedente el desistimiento parcial –en la parte relacionada con el tema de constitucionalidad de leyes– una vez publicado el proyecto de fondo y listado el asunto para sesión.

37. En lo que interesa, se indicó que –de conformidad con la doctrina y la tesis 2a. CXXIX/2013 (10a.)–⁶ el desistimiento es la abdicación al ejercicio de

⁵ Época: Décima Época. Registro digital: 2018305. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, materia común, P./J. 25/2018 (10a.), Libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 8.

⁶ "DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SUS CONSECUENCIAS. El desistimiento de la acción de amparo consiste en la declaración de voluntad del quejoso de no proseguir con el juicio, el cual, debidamente ratificado, conlleva a emitir una resolución con la que finaliza la instancia de amparo, independientemente de la etapa en que se encuentre (desde el inicio del juicio hasta antes de que cause ejecutoria la sentencia que se dicte) y sin necesidad de examinar los conceptos de violación o, en su caso, los agravios.". Décima Época. Registro digital: 2005242, Segunda Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, materia común, tesis 2a. CXXIX/2013 (10a.), página 1578.



una acción, el abandono de una instancia o de la reclamación de un derecho, que, debidamente calificado, conlleva al fin del juicio o de la instancia de amparo y busca retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes del ejercicio de la pretensión en comento. Asimismo, se puso especial énfasis en la ratificación del escrito de desistimiento; esto, ya que se busca evitar los perjuicios ante un desistimiento erróneo o porque en realidad no exista.

38. Posteriormente, se indicó que los efectos del desistimiento conllevan la anulación de todos los aspectos procesales verificados en la instancia correspondiente, así como sus consecuencias; lo anterior, aunque la ley no lo indique expresamente. Se destacó que en ese caso quedaba firme la sentencia o resolución, como si no hubiera existido recurso. Así, se puso de manifiesto que dicha interpretación había surgido a partir del criterio de la entonces Sala Auxiliar, de rubro y texto:

"AMPARO, DESISTIMIENTO DEL, Y DE LOS RECURSOS QUE DE EL SE DERIVAN. El artículo 102 de la Constitución Política de México de 1857 elevó a rango constitucional, el principio de que la acción jurisdiccional de amparo se ejercerá 'a petición de la parte agraviada' (artículo 102). La vigente Constitución de 1917 conservó, dados sus señalados alcances para la teoría del juicio de garantías, ese principio, en el primer párrafo de su artículo 107, que la reforma que sufrió en el año de 1951 (Diario Oficial de la Federación, del 19 de febrero de 1951), concretizó, en una fracción especial, en los términos siguientes: '1. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de la parte agraviada'. Las leyes reglamentarias de la materia, tanto las del siglo pasado, como las de este siglo, fueron consecuentes con esa norma fundamental reguladora del juicio de garantías, acogiéndola dentro de sus prescripciones, y desprendiendo, de ella, el sobreseimiento del mismo juicio, en los casos de desistimiento de la acción constitucional de amparo. Así, el Código Federal de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897, en vigor desde el 1o. de diciembre del mismo año de 1897, instituyó, en la fracción I del artículo 812, que el sobreseimiento del amparo se decretara, cuando el actor desista de la demanda. La ratificación que hizo la Constitución de 1917, del principio relativo al ejercicio de la acción constitucional de amparo, al consignar que 'siempre se hará a instancia de parte agraviada', provoca que la primera ley reglamentaria del juicio de garantías, a partir de la vigencia de aquella Constitución, esto es, la promulgada el 18 de octubre de



1919, por el señor presidente Venustiano Carranza, ordenara, en la fracción I de su artículo 44, que procede el sobreseimiento, 'cuando este actor de desiste de la demanda, o cuando se le da por desistido de ella con arreglo a la ley' norma que se mantiene en la vigente Ley de Amparo del 30 de diciembre de 1935, al través de la disposición contenida en la fracción I de su artículo 74, que es conceptualmente idéntica, aunque con algunas variaciones en su redacción, a la contenida en la fracción I del artículo 44 de la nombrada ley de 1919. Si es principio fundamental regulador del juicio de amparo, que sólo pueda iniciarse a instancia de parte agraviada, con lo que quiere significarse, por la persona a quien perjudica o afecta, en sus intereses jurídicos, un acto de autoridad, es evidente que asiste al interesado el derecho de él, por lo que es lógico y jurídico que cuando la persona física o moral desiste de la acción constitucional de amparo instaurada, o como con defectuosa terminología manifiesta la ley actual y las anteriores, 'de la demanda', opere el sobreseimiento del citado juicio, ya se esté ante la primera o la segunda instancia, o se trate de una única instancia, a condición que no se haya pronunciado, en el amparo, sentencia que haya sido declarada ejecutoriada. incuestionablemente: si una persona física o moral puede desistir de la acción constitucional de amparo, salvo la excepción determinada para la materia agraria, con mayor razón podrá desistir de alguno de los recursos procedentes interpuestos contra las resoluciones pronunciadas en un juicio de garantías, y que haya hecho oportunamente, aunque la ley de la materia guarde silencio sobre este aspecto procesal, siendo manifiesto que la repercusión legal, en uno y otro caso, será diversa, pues en tanto que el desistimiento de la acción constitucional de amparo origina el sobreseimiento de éste, el desistimiento de un recurso da fin a la segunda instancia, si como consecuencia de él se abrió esta, y a que se declare firme (ejecutoriada) la resolución recurrida, tal como lo previene, en cuanto a las sentencias, la fracción II del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable, supletoriamente, según lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 2o. de la vigente Ley de Amparo.⁷

39. Por lo expuesto hasta el momento, es posible considerar que el desistimiento de los recursos previstos para el juicio de amparo durante su trámite implica la declaración de voluntad del recurrente en el sentido de abandonar el recurso intentado –cuya intención era modificar la resolución que consideraba

⁷ Séptima Época, Sala Auxiliar, tesis aislada, materia: constitucional y común, Informes 1969, página 87, registro digital: 388049.



contraria a derecho y sus intereses– como si nunca lo hubiera interpuesto; en consecuencia, al regresar las cosas como estaban antes de la impugnación, el órgano de amparo se verá imposibilitado para estudiar los agravios y se entendería la resolución como no impugnada.

40. Se destaca que el desistimiento implica abandonar la pretensión de impugnar la resolución que se estima ilegal y contraria a los intereses, pero de ninguna manera puede considerarse que la voluntad únicamente se dirige a que sean inexistentes los agravios expresados; de estimar viable esta opción, implicaría que aun con el desistimiento el juzgador se viera obligado a suplir la deficiencia de la queja si se actualizara alguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo, con lo que se tendría que estudiar el recurso de forma oficiosa, aun en contra de la voluntad de la parte recurrente y en evidente contravención al principio de instancia de parte agraviada.

41. Ahora bien, se debe precisar cuáles serían las consecuencias jurídicas del desistimiento con motivo de la ficción de retrotraer las cosas como estaban antes de la imposición del recurso, así como la forma en que debe calificarlo el juzgador que lo conoce. De esta forma, se tiene que la Ley de Amparo no precisa nada en este aspecto, toda vez que, por lo que hace al recurso de queja, se limita a señalar contra qué actos procede (artículo 97),⁸ el plazo para interpo-

⁸ "Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

"a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;



nerlo y sus excepciones (artículo 98),⁹ la forma de presentación del escrito (artículo 99),¹⁰ el contenido y forma del escrito de queja (artículo 100),¹¹ el trámite del órgano jurisdiccional una vez admitido el recurso relativo a la solicitud de constancias y plazos para dictar sentencia (artículo 101),¹² la facultad de sus-

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y

"d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."

⁹ "Artículo 98. El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y,

"II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

¹⁰ "Artículo 99. El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo.

"En el caso de que se trate de actos de la autoridad responsable, el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio."

¹¹ "Artículo 100. En el escrito de queja se expresarán los agravios que cause la resolución recurrida.

"En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes, señalando las constancias que en copia certificada deberán remitirse al órgano jurisdiccional que deba resolver el recurso. Esta exigencia no será necesaria en los casos que el recurso se presente en forma electrónica.

"Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera, se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se trate de actos restrictivos de la libertad o que afecten intereses de menores o incapaces o de trabajadores o derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

¹² "Artículo 101. El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.



penden el procedimiento (artículo 102)¹³ y los efectos de un recurso fundado (artículo 103).¹⁴

42. Como se advierte, no existe disposición alguna en la parte específica que regula el recurso de queja ni en ninguna otra de la Ley de Amparo mediante la cual se determine cómo debe calificarse el recurso respecto del cual se desisten durante su trámite. Ante la falta, necesariamente se debe acudir a lo que dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles, tal como indica el régimen supletorio previsto en el artículo 2o. de la Ley de Amparo.¹⁵

43. Así, resulta relevante el capítulo VII, "sentencia ejecutoria", contenido en el título primero, "juicio", del libro segundo, "contención", del código citado:

"Artículo 354. La cosa juzgada es la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley."

"Artículo 355. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria."

"Artículo 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

"I. Las que no admitan ningún recurso;

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley."

¹³ "Artículo 102. En los casos de resoluciones dictadas durante la tramitación del amparo indirecto que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes, con la interposición de la queja el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito está facultado para suspender el procedimiento, hecha excepción del incidente de suspensión, siempre que a su juicio estime que la resolución que se dicte en ella pueda influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia."

¹⁴ "Artículo 103. En caso de resultar fundado el recurso se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este caso, quedará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará al que la hubiere emitido dictar otra, debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento."

¹⁵ "Artículo 2o. El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta ley.

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."



"II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y

"III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante."

"Artículo 357. En los casos de las fracciones I y III del artículo anterior, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de la ley; en los casos de la fracción II se requiere declaración judicial, la que será hecha a petición de parte. La declaración se hará por el tribunal de apelación, en la resolución que declare desierto el recurso. Si la sentencia no fuere recurrida, previa certificación de esta circunstancia por la Secretaría, la declaración la hará el tribunal que la haya pronunciado, y, en caso de desistimiento, será hecha por el tribunal ante el que se haya hecho valer.

"La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria no admite ningún recurso."

44. Los preceptos antes señalados refieren que hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria y que las sentencias que admiten recurso adquieren este carácter cuando no fueren recurridas o, habiéndolo, se haya declarado desierto el interpuesto o la parte recurrente se haya desistido del mismo. Aunado a lo anterior, se prevé que, en esos casos, se requiere la declaración judicial para que las sentencias causen ejecutoria y que, para el caso de desistimiento, la declaración la realizará el tribunal ante el cual se hizo valer.

45. En ese sentido, es claro que el juzgador debe hacer referencia a estos dos aspectos, es decir, por una parte, tener por desistida a la parte recurrente, en tanto que es una consecuencia lógica de respetar el principio de instancia de parte agraviada y no constreñir al recurrente aun en contra de su voluntad; y, por otra, dejar firme la decisión recurrida para dicha persona, toda vez que no es jurídicamente posible analizar los agravios porque el desistimiento conlleva considerar la resolución como no impugnada.

46. En efecto, el órgano que conozca del recurso no tiene la necesidad de estudiar los agravios, pues con la manifestación de la voluntad de abandonar el recurso con las debidas formalidades es como si éste nunca se hubiera interpuesto; de ahí que la resolución adquiere firmeza respecto de lo que impugnó el recurrente y que afecta sus intereses, no así respecto de las demás partes



que intervienen en el procedimiento y que también tienen derecho a recurrir en lo que conforme a derecho les interese.

47. En ese sentido, el hecho de declarar que una resolución queda firme no debe confundirse con declarar que causó ejecutoria, pues, se insiste, cuando se estudia un asunto en particular se estima que, ya sea porque se consiente, se desiste o los argumentos son insuficientes para revertir la resolución impugnada, adquieren firmeza para dicha parte; y sólo causará ejecutoria una vez que se cumplan los supuestos del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, respecto de todas las partes que intervienen en el proceso de mérito.

48. Lo anterior guarda una distinción sustancial con la declaratoria de "sin materia", ya que en este supuesto el acto que se reclama cesa sus efectos de forma que hace ocioso el estudio de agravios respecto de algo que ya no mantiene sus consecuencias, es decir, desaparece el objeto que genera el recurso; esto, sin que pueda entenderse que con el desistimiento deja de existir la materia del recurso por desaparecer los agravios, pues como se precisó con anterioridad, la finalidad del desistimiento es la ausencia de voluntad de seguir con la instancia y no que haya un acontecimiento posterior que frustre la voluntad de cuestionar un acto emitido por la autoridad jurisdiccional.

49. En cambio, en una declaratoria de firmeza, el acto impugnado persiste porque no existe la voluntad de modificarlo, por ser contrario a derecho e intereses del promovente, o porque los argumentos no fueron suficientes para revertirlo, de forma que adquiere permanencia para generar seguridad jurídica a todas las partes del litigio.

50. Así pues, de acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO LA PARTE RECURRENTE PRESENTA DESISTIMIENTO DEBIDAMENTE RATIFICADO EN ESA INSTANCIA, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE TENERLA POR DESISTIDA DEL RECURSO Y DECLARAR LA FIRMEZA DEL AUTO IMPUGNADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieron de los asuntos sostuvieron posturas distintas respecto a la calificativa que merece el recurso



de queja cuando, durante su tramitación, la parte recurrente se desiste, pues mientras uno determinó que debía declararse sin materia el recurso, ya que con la voluntad de no proseguir con éste, los agravios dejaban de existir y era imposible confrontar la legalidad del auto recurrido, así como que la firmeza limitaría el derecho de acceso a la justicia de los demás sujetos procesales que interpusieran un recurso de queja por motivos distintos, otros determinaron que debía tenerse por desistida a la parte recurrente y decretar la firmeza del auto recurrido por la aplicación analógica de diversos criterios de este Alto Tribunal en los que se determinaba esa calificativa para el desistimiento del recurso de revisión, así como por el contenido de los artículos 356, fracción II, y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Debe tenerse por desistida a la parte recurrente y declarar la firmeza del auto recurrido respecto de ésta, cuando se presenta desistimiento del recurso de queja debidamente ratificado durante la tramitación del mismo.

Justificación: El desistimiento es una manifestación de la voluntad de la parte recurrente que implica el abandono de la pretensión de impugnar la resolución que se estima ilegal y contraria a sus intereses, por lo que su efecto es análogo al supuesto en el que el recurso nunca se hubiera interpuesto. En consecuencia, el órgano de amparo se ve imposibilitado para estudiar los agravios y se entiende la resolución como no impugnada. Así, el juzgador debe hacer referencia a estos dos aspectos: por una parte, tener por desistida a la parte recurrente, en tanto que es una consecuencia lógica de respetar el principio de instancia de parte agraviada y no constreñir al recurrente aun en contra de su voluntad y, por otra, dejar firme la decisión recurrida para dicha persona, toda vez que no es jurídicamente posible analizar los agravios al considerar la resolución como no impugnada; en la inteligencia de que la resolución adquiere firmeza respecto de lo que afecta a la parte recurrente, no respecto de las demás partes que intervienen en el procedimiento y que también tienen derecho a recurrir en lo que conforme a derecho les interese. En ese sentido, el hecho de declarar que una resolución queda firme no debe confundirse con declarar que causó ejecutoria, pues esta calidad se adquiere una vez que se cumplan los supuestos del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, respecto de todas las partes que intervienen en el proceso de mérito.

Por lo expuesto y fundado,



SE RESUELVE:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para pronunciarse sobre la contradicción de criterios.

SEGUNDO.—No existe la contradicción de tesis a que este expediente 207/2020 se refiere, por lo que hace al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

TERCERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en contra de los criterios del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, así como en contra de los establecidos por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis redactada en la última parte del presente fallo.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2021 (11a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5,



Tomo I, septiembre de 2021, página 5, con número de registro digital: 2023594.

La tesis aislada 2a. CXXIX/2013 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.

SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 160/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 9 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y JESÚS IRAM AGUIRRE SANDOVAL.

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

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis 160/2021, suscitada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

De cumplirse los requisitos de existencia, el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar si conforme a la Ley de Amparo en vigor aún es aplicable el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, sino únicamente para concederla; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido a través del módulo de intercomunicación para la transmisión electrónica de



documentos entre los tribunales del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte (MINTERSCJN) el nueve de junio de dos mil veintiuno, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio que sostuvo el tribunal de su adscripción al resolver los **incidentes en revisión 51/2021 y 12/2021** y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito al resolver el **recurso de queja 334/2020**.

2. SEGUNDO.—Admisión y turno. Mediante auto de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, la registró con el número 160/2021 y a través del sistema MINTERSCJN solicitó al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito la versión digitalizada del original o copia certificada de la ejecutoria derivada de la revisión incidental 12/2021.

3. Asimismo, solicitó a la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito remitiera la versión digitalizada del original o copia certificada de la resolución del recurso de queja administrativa 334/2020, así como el informe de vigencia del criterio contenido en esa ejecutoria. Finalmente, turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

4. TERCERO.—Mediante acuerdo de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, la presidencia tuvo por cumplidos los requerimientos efectuados a los Tribunales Colegiados y debidamente integrada la contradicción de tesis, por lo que ordenó remitir el expediente a la Ministra ponente a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denun-

¹ En términos del primer párrafo del artículo primero transitorio del decreto por el cual se expidió, publicado el 7 de junio de 2021, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entró en vigor el 8 de junio del año en curso. Por su parte, conforme al artículo décimo segundo transitorio del propio decreto, quedó abrogada la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación anterior. En ese sentido, si la denuncia de la contradicción de tesis del presente asunto se presentó el 9 de junio siguiente, se rige por la nueva legislación.



cia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 10, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente;¹ así como en el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; y el numeral 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que se suscitó entre Tribunales Colegiados de distinto circuito y corresponde a la materia común.²

6. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, contenido en el presente asunto.

7. TERCERO.—Criterios denunciados. En este considerando se sintetizan los antecedentes de los casos que dieron lugar a las ejecutorias cuya contradicción se denuncia, así como los argumentos que las sustentan y los criterios adoptados por los Tribunales Colegiados de Circuito, exclusivamente en relación con el tema que se abordará en la presente contradicción de tesis:

I. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito

8. A continuación se exponen los antecedentes que dieron origen a los incidentes en revisión 51/2021 y 12/2021, fallados por el Tribunal Colegiado citado al rubro, los argumento que se sustentaron en ambas ejecutorias y, finalmente, el criterio relevante para esta contradicción de tesis que de ellas derivó.

A. Incidente en revisión 51/2021

² Se alude a los distintos circuitos y no a las regiones, porque a esta fecha el Consejo de la Judicatura Federal no las ha definido, como lo establece el inciso b) del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, publicado el 11 de marzo de 2021 y, por ende, no es posible establecer si los Tribunales Colegiados contendientes pertenecen a la misma región, en cuyo caso la competencia para resolver el asunto correspondería al Pleno Regional o a diversas regiones, competencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal.



9. Antecedentes. En la ciudad de Xalapa, Veracruz, *****, por su propio derecho y en representación de su hija entonces menor de edad, demandó a ***** el pago de alimentos. La demanda se radicó ante el Juzgado Sexto Especializado en Materia Familiar con el número *. Seguido el juicio, el veinte de junio de dos mil cinco, se decretó una pensión alimenticia a favor de ambas por el equivalente al 30 % (treinta por ciento) de los ingresos del demandado y se giró oficio para el descuento correspondiente a su fuente de trabajo.

10. En el año dos mil siete ***** demandó la cancelación de la pensión alimenticia dentro del juicio ordinario civil *. Seguido el juicio, por resolución de veinticinco de abril de dos mil dieciocho se canceló únicamente la pensión alimenticia decretada a favor de la niña y subsistente la correspondiente a la señora *.

11. Posteriormente, ***** demandó la cancelación de dicha pensión y por resolución de seis de noviembre de dos mil diecinueve, se declaró procedente su pretensión.

12. Inconforme, ***** interpuso recurso de apelación, el cual le fue desechado por extemporáneo el diecisiete de marzo de dos mil veinte por la Sala Especializada en Materia Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.

13. La señora ***** promovió amparo indirecto contra la determinación anterior y solicitó la suspensión del acto reclamado. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Decimotavo de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en Xalapa, donde se radicó el trece de octubre de dos mil veinte con el número ***** y se ordenó la apertura del incidente de suspensión correspondiente.

14. Tramitado el incidente, el veintisiete de noviembre de dos mil veinte se dictó la interlocutoria respectiva, en la cual se concedió la suspensión definitiva para que se mantuvieran las cosas en el estado en que se encontraban y se siguiera pagando la pensión alimenticia tanto a ***** como a su hija.

15. Litis del recurso de revisión (51/2021). En contra de la interlocutoria anterior ***** interpuso recurso de revisión, el cual se radicó ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito el veintidós de febrero de dos mil veintiuno con el número citado al rubro.



16. Seguido el trámite correspondiente, en sesión virtual de veinte de mayo de dos mil veintiuno se dictó la sentencia correspondiente, en la cual el Tribunal de Circuito modificó la interlocutoria recurrida, únicamente para excluir de la concesión de la medida cautelar a la hija de la quejosa, porque la acción de amparo no se instó por ella y la pensión a su favor fue cancelada desde el dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

17. En parte de sus agravios ***** argumentó que la señora ***** es mayor de edad y no se ubica en ningún supuesto para ser considerada persona vulnerable. Asimismo, manifestó que, como lo reconoció el Juez responsable, se le ha pagado de forma excesiva y desproporcionada la pensión alimenticia en comparación con el tiempo que duró su matrimonio, lo que **resultaba contrario a la apariencia del buen derecho** y un hecho notorio para el tribunal, porque así se advertía de las constancias del juicio civil de origen. Citó como sustento de ello la tesis 1a./J. 56/2015 (10a.).³

18. **Consideraciones (incidente en revisión 51/2021).** El Tribunal Colegiado, por un lado, calificó inatendibles los argumentos porque se dirigían a controvertir la forma en que se fijó la pensión alimenticia y no las consideraciones de la interlocutoria recurrida. Por otro lado, sostuvo que la jurisprudencia 1a./J. 56/2015 (10a.) no beneficiaba las pretensiones del señor ***** , porque dicho criterio sólo es aplicable cuando el deudor alimentario pide la suspensión y, en el caso, la señora ***** , quien es la solicitante de la medida, tiene el carácter de acreedora alimenticia.

19. El citado órgano jurisdiccional también explicó no soslayar que la pretensión del revisionista fue que se aplicara la apariencia del buen derecho para negar la suspensión a su contraparte, sin embargo, lo consideró inviable porque al resolver la contradicción de tesis 260/2013, en sesión de ocho de enero de

³ De rubro: "SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.". Octubre de 2015. Décima Época. Registro digital: 2010137. Derivada de la contradicción de tesis 113/2014, resuelta el 10 de junio de 2015, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



dos mil catorce, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que:

a) No puede invocarse dicha figura para negar la suspensión, considerando preliminarmente constitucional el acto reclamado, pues esto no es acorde con la naturaleza de esa figura, ni con la finalidad de la suspensión.

b) Cuando se introdujo esa institución en el Texto Constitucional fue para tomarla en cuenta sólo al conceder la medida cautelar, dado que la finalidad de la suspensión es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado y que la sentencia no pierda su eficacia.

c) Por ello, no puede invocarse la apariencia del buen derecho para negar la medida cautelar, porque así se desprende de la redacción misma del artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución.⁴

d) La suspensión está condicionada a la satisfacción de requisitos naturales y legales, por lo que si se encuentran satisfechos no es factible negar la medida por el solo hecho de considerar, de manera superficial, que el acto reclamado puede ser constitucional, pues se negaría la suspensión con base en una hipótesis no prevista en la Constitución, ni en la ley.

20. Enseguida, el Tribunal Colegiado realizó una transcripción parcial de la ejecutoria de la contradicción de tesis 260/2013 y la tesis 2a./J. 10/2014 (10a.), que de ella derivó⁵ y **agregó que dicho criterio se encuentra vigente porque al resolverse, se analizó la figura de la apariencia del buen derecho prevista**

⁴ "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:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social."

⁵ De rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.". Febrero de 2014. Décima Época. Registro digital:



en el artículo 107, fracción X, de la Constitución que se incorporó desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once.

21. Finalmente, razonó que el criterio contenido en la diversa tesis 1a./J. 21/2016 (10a.), no se contrapone con lo resuelto en la anterior, porque en ella la Primera Sala concluyó que procede dicho análisis al conceder la suspensión e, incluso, el Pleno del Alto Tribunal declaró que no existe oposición entre esos criterios al resolver la contradicción de tesis 267/2016, y transcribió parcialmente la ejecutoria correspondiente.

B. Incidente en revisión 12/2021

22. Antecedentes. En la ciudad de Tuxpan, Veracruz, *****, en representación de sus hijos menores de edad ***** y *****, ambos de apellidos ***** demandó a *****, como obligado solidario en su carácter de abuelo paterno de los niños, el pago de alimentos. La demanda se radicó el nueve de septiembre de dos mil veinte ante el Juzgado Cuarto Especializado en Materia Familiar con el número *****, se fijó una pensión alimenticia provisional a favor de los niños equivalente al 20 % (veinte por ciento) de las percepciones totales del demandado, se giró oficio para el descuento correspondiente a su fuente de trabajo y se le emplazó a juicio.

23. Inconformes, ambas partes interpusieron sendos recursos de reclamación contra la pensión provisional descrita y el veintidós de octubre de dos mil veinte el Juez declaró fundada la impugnación del señor *****, redujo la pensión provisional al equivalente a un 4 % (cuatro por ciento) de las percepciones del demandado y dejó sin efectos la anterior.

24. La señora ***** en representación de sus hijos promovió amparo indirecto contra la determinación anterior y solicitó la suspensión del acto recla-

2005719. Derivada de la contradicción de tesis 260/2013, resuelta el 8 de enero de 2014, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Luis María Aguilar Morales.



mado. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en Tuxpan, donde se radicó el cuatro de noviembre de dos mil veinte con el número ***** y se ordenó la apertura del incidente de suspensión correspondiente.

25. Tramitado el incidente, el doce de noviembre de dos mil veinte se dictó la interlocutoria respectiva, en la cual se negó parcialmente la suspensión definitiva respecto de la emisión de la resolución por constituir un acto consumado y se concedió para que se siguiera realizando el descuento del 20 % (veinte por ciento) de las percepciones del demandado.

26. Litis del recurso de revisión (12/2021). En contra de la interlocutoria anterior, el señor ***** interpuso recurso de revisión, el cual se radicó ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito el veinte de enero de dos mil veintiuno con el número de expediente citado al rubro.

27. Seguido el trámite correspondiente, en sesión virtual de trece de mayo de dos mil veintiuno se dictó la sentencia correspondiente, en la cual, el Tribunal de Circuito confirmó la interlocutoria recurrida.

28. En parte de sus agravios ***** argumentó que no se actualiza el principio de solidaridad familiar a su cargo como abuelo paterno de los niños y en uso de la apariencia del buen derecho se debió buscar que la determinación alimentaria se emitiera con apego al marco normativo que la rige. Calificó injusta e ilegal la concesión de la suspensión definitiva, porque se dictó sin tomar en cuenta las circunstancias del caso, en el cual no existe obligación legal a su cargo como obligado subsidiario, lo que podía advertirse mediante el uso de la apariencia del buen derecho previsto en la Constitución y en la Ley de Amparo.

29. Consideraciones (incidente en revisión 12/2021). El Tribunal Colegiado calificó ineficaz el planteamiento en torno al principio de solidaridad por considerar que es un argumento relacionado con el fondo del asunto y en cuanto a la apariencia del buen derecho consideró improcedente su aplicación, porque implicaría realizar un asomo al fondo para determinar que el acto reclamado no transgrede derechos humanos y negar la suspensión. Análisis que no es posible efectuar porque existe jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte



en el sentido de que dicha institución no puede ser usada para negar la suspensión, **porque fue implementada por el legislador en el artículo 107, fracción X, constitucional sólo para conceder dicha medida cautelar.** Enseguida reprodujo la tesis 2a./J. 10/2014 (10a.).

C. Criterio derivado de las ejecutorias de los incidentes en revisión 12/2021 y 5/2021

30. La jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual se prevé que la ponderación de la apariencia del buen derecho no puede ser realizada para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, porque ello es contrario a su propia naturaleza y porque así se desprende de la redacción misma del artículo 107, fracción X, de la Constitución **se encuentra vigente** porque en la ejecutoria que le dio origen se interpretó la fracción del precepto constitucional citado posterior a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación desde el seis de junio de dos mil once.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito

31. En este apartado se expondrán los antecedentes, consideraciones y criterio jurídico sustentado por el tribunal citado al rubro al resolver el **recurso de queja 334/2020.**

32. Antecedentes. ***** fue autorizada como concesionaria del servicio público de transporte colectivo urbano en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua desde el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, según el acuerdo ***** . Asimismo, mediante el diverso acuerdo ***** de diecinueve de octubre de dos mil nueve emitido por el secretario general de Gobierno y el director de Transporte ambos del Estado de Chihuahua, se le autorizó la revalidación de la concesión ***** , con vigencia hasta el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro para prestar dicho servicio público.

33. El veintiuno de marzo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado número veinticuatro el decreto número LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O.,



mediante el cual se expidió la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, en vigor a partir del día siguiente de su publicación.

34. El once de septiembre de dos mil veinte ***** promovió amparo indirecto contra el decreto citado, particularmente respecto del artículo quinto transitorio, párrafos primero y segundo, así como de los diversos preceptos 30, 37, 77, 83, 87, párrafo segundo, 91, 98, en sus fracciones IV, IX, X, XV y XXIX, y 120 de Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, como autoaplicativos. En su demanda solicitó la suspensión para que se impidieran los efectos y consecuencias de dichas normas en su esfera jurídica.

35. La demanda se radicó el dieciocho de septiembre de dos mil veinte con el número ***** ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, se admitió a trámite y se ordenó la apertura del incidente de suspensión correspondiente. Por acuerdo de esa misma fecha, el Juez de Distrito dio trámite al incidente y negó suspensión provisional solicitada por *****.

36. Litis del recurso (queja 334/2020). Inconforme, ***** interpuso recurso de queja del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, quien lo radicó con el número de expediente 334/2020 y, en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, dictó la sentencia correspondiente en la cual declaró infundado el recurso.

37. En parte de sus agravios, ***** argumentó que el Juez de Distrito pasó por alto lo previsto en el artículo 138 de la Ley de Amparo, conforme al cual una vez promovida la suspensión se debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social, como se establece en la jurisprudencia P./J. 15/96.⁶

⁶ De rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.". Abril de 1996. Novena Época. Registro digital: 200136. Derivada de la contradicción de tesis 3/1995, resuelta el 14 de marzo de 1996, por unanimidad de nueve votos de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros Sergio Salvador Aguirre



38. Consideraciones (queja 334/2020). El Tribunal Colegiado calificó fundado pero inoperante lo anterior. Explicó que ciertamente en términos del artículo 107, fracción X, constitucional, en los casos en que la naturaleza del acto lo permita, los Jueces decidirán sobre la suspensión con base en un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho y el interés social. Además, que el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente prevé que promovida la suspensión se debe efectuar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público.

39. Explicó que la apariencia del buen derecho constituye un asomo anticipado a la constitucionalidad de los actos reclamados y, que si bien, **conforme a diversos criterios elaborados durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, se estimaba que debía ser analizada sólo cuando se fuera a conceder la suspensión de los actos reclamados, ello varió a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, porque conforme a ésta dicho estudio debe realizarse tanto cuando se va a conceder, como cuando se va a negar la suspensión**, sin que pueda considerarse que la mera acreditación de la apariencia del buen derecho asegure el otorgamiento de la misma, porque debe ponderarse con la no afectación al interés social u orden público. **Afirmó que por lo anterior, la tesis 2a./J. 10/2014 (10a.) no es aplicable al caso, ya que existe disposición expresa en la Ley de Amparo vigente.**

40. Con base en esas consideraciones calificó fundado que el Juez de Distrito no realizó el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho. Pero lo declaró inoperante porque al efectuarlo, de forma conjunta con la ponderación de la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público, concluyó improcedente conceder la medida.

41. Lo anterior, pues razonó que, atendiendo al objeto y finalidad de la Ley de Transporte Público, conceder la medida causaría un perjuicio mayor al orden

Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza y Vicente Aguinaco Alemán (presidente). Ausentes los Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios.



público e interés social. Asimismo, sostuvo que es de orden público e interés social sujetar la concesión a que se cumplan, en un plazo no mayor de doce meses, los requisitos y las condiciones de organización y funcionamiento que en ella se establecen. Por ende, consideró que, en el caso, no se satisfizo el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

42. Añadió que la **ponderación** entre el derecho que tienen los particulares a quienes ya se les ha otorgado una concesión o permiso para prestar el servicio público de transporte y el interés social inmerso en las disposiciones que limitan o restringen tal derecho, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política del País, lleva a concluir que en el caso concreto se debe privilegiar, por encima del interés particular, el bien común, en tanto que la colectividad tiene interés en la regulación y mejoramiento en la prestación de los servicios públicos. Máxime que con la negativa no se causa un perjuicio irreparable al particular. Citó la tesis 2a./J. 36/2020 (10a.).⁷

Criterio derivado de la ejecutoria del recurso de queja 334/2020.

43. La jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **ya no es aplicable** porque se emitió analizando la Ley de Amparo anterior y en la Ley de Amparo vigente existe disposición expresa que ordena ponderar la apariencia del buen derecho para conceder, así como para negar la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo.

44. CUARTO.—Existencia de la contradicción de criterios. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que

⁷ De rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. NO PROCEDE CONTRA LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES DE TRÁNSITO Y VIALIDAD QUE RESTRINGEN LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA PESADA (LEGISLACIÓN DE JALISCO Y DEL MUNICIPIO DE MONTERREY, NUEVO LEÓN)". Octubre de 2020. Décima Época. Registro digital: 2022337. Derivada de la Contradicción de tesis 24/2020, resuelta el 22 de abril de 2020, por unanimidad de votos de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek.



el objetivo de la contradicción de tesis radica, más allá de la constatación en el cumplimiento de determinados requisitos formales, en poner fin a la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales, al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el dictado de una sentencia que los unifique y establezca cuál es la postura que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva.⁸

45. Sobre esas bases, la determinación sobre la existencia de una contradicción de tesis exige la satisfacción de los extremos siguientes:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

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

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.⁹

⁸ Tesis P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Agosto de 2010. Novena Época. Registro digital: 164120. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue la Contradicción de tesis 6/2007-PL. Fallada el 11 de marzo de 2010. Unanimidad de once votos en relación con el criterio contenido en esta tesis de las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁹ Tesis 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Marzo de 2010. Novena Época. Registro digital:



46. En el caso de estudio, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que sí se encuentran satisfechos los tres supuestos que anteceden para la existencia de la presente contradicción de tesis.

47. Sin que constituya un obstáculo para ello, que los criterios sustentados por los tribunales contendientes no se encuentren reflejados en alguna tesis, constituyan jurisprudencia, ni deriven de situaciones fácticas idénticas, porque lo relevante para la configuración de la contradicción de tesis es que mediante un ejercicio interpretativo, hayan sustentado posturas discrepantes sobre un mismo punto jurídico y derivado de ello, se pueda formular un genuino cuestionamiento para resolver sobre cuál es el criterio que debe prevalecer,¹⁰ lo que acontece en el presente caso, según se justifica enseguida.

48. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

49. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver sobre la legalidad de las interlocutorias que concedieron la suspen-

165077. El último asunto que conformó esta jurisprudencia fue la contradicción de tesis 235/2009. Fallada el 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹⁰ Al respecto véanse la tesis 1a./J. 129/2004, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". Enero de 2005. Novena Época. Registro digital: 179633. El último asunto que le dio origen fue la contradicción de tesis 126/2003-PS, resuelta el 1 de julio de 2004, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (presidenta) y los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza (ponente) y José Ramón Cossío Díaz.

Así como la diversa tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Julio de 2009. Novena Época. Registro digital: 166996. Derivada de la contradicción de tesis 36/2007-PL, resuelta el 30 de abril de 2009, por unanimidad de diez votos de las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente) y Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (presidente). Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



sión definitiva en un juicio de amparo indirecto consideró que el criterio consistente en que la apariencia del buen derecho no puede ser utilizada para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, conserva su vigencia aún bajo la vigencia de la actual Ley de Amparo, porque en la ejecutoria que le dio origen se interpretó el artículo 107, fracción X, de la Constitución vigente desde el seis de junio de dos mil once.

50. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** consideró que dicho criterio ya no es aplicable porque se emitió analizando la Ley de Amparo anterior y en la Ley de Amparo vigente existe disposición expresa que ordena ponderar la apariencia del buen derecho tanto para conceder, como para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

51. No es obstáculo para considerar lo anterior que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** en su ejecutoria en la mayoría de sus consideraciones se haya limitado prácticamente a describir lo resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al fallar la contradicción de tesis 260/2013, lo que en principio podría acarrear la inexistencia de la presente contradicción de criterios,¹¹ pues, lo cierto es que sí realizó un ejercicio interpretativo y usó su arbitrio al considerar que el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión en los juicios de amparo indirectos aun es aplicable porque para su emisión se interpretó el Texto Constitucional vigente desde dos mil once.

52. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados

¹¹ Siguiendo el criterio contenido en la tesis 2a./J. 18/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONSTITUYE ÚNICAMENTE LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.". Febrero de 2010. Novena Época. Registro digital: 165305. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue la contradicción de tesis 421/2009, resuelta el 13 de enero de 2010, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente) y los Ministros Sergio Armando Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano (presidente).



contendientes sí existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

53. Lo anterior porque el ejercicio interpretativo de ambos tribunales fue para resolver si el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede ser realizado para negar la suspensión en los juicios de amparo indirecto sigue vigente o no conforme a la Ley de Amparo expedida en el año dos mil trece.

54. Aspecto sobre el cual, mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito consideró que sí**, porque en la construcción de ese criterio se partió de lo previsto en el artículo 107, fracción X, constitucional y este numeral conserva la misma redacción desde el seis de junio de dos mil once, fecha en la cual se incorporó a su texto la obligación de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social al conceder la suspensión en los juicios de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita y en los casos y mediante las condiciones que se determinen en la Ley de Amparo, por lo que dicha institución no puede ser usada para negar esa medida.

55. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito consideró que no**, porque en la ejecutoria que dio origen al criterio en el sentido de que la apariencia del buen derecho sólo puede ser ponderado para conceder la suspensión y no para negarla, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó la Ley de Amparo abrogada, lo que acarrea que dicho criterio ya no resulte aplicable, porque la Ley de Amparo vigente contiene disposición expresa en contrario.

56. Máxime que, como quedó precisado en líneas previas, la finalidad de la contradicción de tesis es eliminar la inseguridad jurídica que genera que dos Tribunales Colegiados, cuyas decisiones por regla general son terminales, sustenten criterios contradictorios. Supuesto que se actualiza en el presente caso, pues las posturas de ambos tribunales sobre la vigencia, o no, del criterio descrito genera inseguridad jurídica sobre si los órganos jurisdiccionales, deben o no usar la apariencia del buen derecho para negar la suspensión en los juicios de amparo indirectos.



57. Apoya lo anterior, el criterio de la Primera Sala que se encuentra publicada con el rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO DERIVA DE LA INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA. La aparición de leyes, la reforma o adición a las existentes, puede ocasionar que los supuestos comprendidos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vean modificados, reflejándose en las resoluciones judiciales. Si a virtud de ello un Tribunal Colegiado de Circuito emite un criterio en aplicación de la ley que se aparta de una jurisprudencia y otro de esos tribunales se pronuncia en términos diferentes sobre la misma cuestión, surge contradicción de tesis que deberá ser resuelta por el Máximo Tribunal del país, para evitar la inseguridad jurídica derivada de la aplicación de criterios opuestos."¹²

58. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. Este requisito también se cumple, pues derivado del punto de toque entre los criterios en conflicto surge la pregunta consistente en, **si conforme a la Ley de Amparo vigente, ¿sigue siendo aplicable el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión?**

59. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la postura sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es en el sentido de que el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede ser utilizado para negar la suspensión en los juicios de amparo indirecto, sigue siendo aplicable conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor.

60. Para justificar lo anterior, de inicio será necesario atender al concepto y naturaleza de la apariencia del buen derecho, su reconocimiento e incorporación

¹² Tesis 1a. X/99, julio de 1999, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Registro digital: 193748. Derivada de la contradicción de tesis 86/98, resuelta el 3 de marzo de 1999, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y de los Ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y presidente Humberto Román Palacios.



a la suspensión desde la evolución jurisprudencial, constitucional y legal, luego hacer una reseña de las consideraciones que efectuó la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 260/2013, para finalmente, sobre esas bases, sustentar la postura descrita.

61. Existe un consenso generalizado sobre la noción de las medidas cautelares, como aquellas determinaciones que tienden a evitar que el fallo principal de un litigio pierda eficacia derivado del tiempo que será necesario para resolverlo en definitiva y los eventuales riesgos que puedan incidir en dicha eficacia. Éstas se caracterizan por su calidad de instrumentales, provisionales, flexibles y autónomas.¹³ En ese sentido, se han definido como aquellas medidas especiales, determinadas por el peligro o la urgencia, que se emiten antes de que sea determinada la voluntad concreta de la ley que nos garantiza un bien, o antes de que sea cumplida su actuación para garantizar su futura actuación práctica.¹⁴

62. En ese mismo sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.¹⁵

63. Por su parte, la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 415/2012, explicó que en la doctrina, las medidas cautelares suelen ser calificadas también como providencias o medidas precautorias, y se definen como los

¹³ Al respecto véanse Jaime, Greif, *et al*, *Medidas cautelares*, 1a. ed., Argentina, Rubinzal -Culzoni editores, 2002; y Roland, Arazi, *et al*, *Medidas cautelares*, 3o. ed., Argentina, Editorial Astrea, 2007.

¹⁴ Calamandrei, Piero, *Introducción al Estudio Sistemático del Procedimiento Cautelar*, 1936, en *Medidas cautelares*, Jaime, Greif, *et al*, *Op. cit.*, p. 50.

¹⁵ Véase al respecto la jurisprudencia P./J. 21/98, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.". Marzo de 1998. Novena Época. Registro digital: 196727. Resuelto el 29



instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.¹⁶

64. En ese orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido como los presupuestos por antonomasia para el dictado de las medidas cautelares: **a) La apariencia del buen derecho** (verosimilitud del derecho o *fumus bonis iuris*) y **b) El peligro en la demora** (*periculum in mora*).¹⁷

65. Así, al resolver la contradicción de tesis 3/1995, interpretando la Ley de Amparo abrogada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar y que, por ende, le son aplicables las reglas que las rigen, en lo que no se opongan a su naturaleza. Sobre esa base consideró aplicables a la suspensión la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.¹⁸ Criterio que se reiteró por el Pleno al resolver la contradicción de tesis 12/1990.¹⁹

de septiembre de 1997, por unanimidad de diez votos de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza (ponente) y José Vicente Aguinaco Alemán. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

¹⁶ Resuelta el 6 de febrero de 2013, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁷ Véanse Jaime, Greif, *et al*, pp. 60, 315 y 500, y Roland, Arazi, *et al*, p. 4, *Op. cit. supra* nota 13.

¹⁸ De la cual derivó la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.". Abril de 1996. Novena Época. Registro digital: 200136. Contradicción de tesis 3/95 resuelta el 14 de marzo de 1996, por unanimidad de nueve votos de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza y José Vicente Aguinaco Alemán (presidente). Ausentes los Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios.

¹⁹ De la cual derivó la jurisprudencia P./J. 16/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.". Abril de 1996. Novena Época. Registro digital: 200137. Resuelta el 14 de marzo de 1996, por unanimidad de nueve votos de la



66. Por su parte, con apoyo en el criterio anterior, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL, determinó que el estudio sobre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, debía ser realizado de manera simultánea.²⁰

67. Ahora bien, el seis de junio de dos mil once se incorporó en el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Política del País, el texto siguiente:

"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:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, **para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo**, cuando la naturaleza del acto lo permita, **deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.**"

68. La incorporación del texto transcrito formó parte de la reforma constitucional que, en términos de su exposición de motivos, tuvo por finalidad principal el fortalecimiento del juicio de amparo como el instrumento más importante de

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza y José Vicente Aguinaco Alemán (presidente). Los Ministros Castro y Castro y Román Palacios no asistieron por estar desempeñando un encargo extraordinario.

²⁰ De la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.". Diciembre de 2009. Novena Época. Registro digital: 165659. Resuelta el 21 de octubre de 2009, por mayoría de tres votos de los Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano (ponente) y José Fernando Franco González Salas (presidente). Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón.



control constitucional mexicano.²¹ Particularmente sobre la suspensión de los actos reclamados se expresó lo siguiente:

"...

"Suspensión del acto reclamado

"En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía (sic) su objetivo natural.

"Para tal efecto, **se privilegia la discrecionalidad de los Jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.**

"Sin embargo, **para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho.** Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad." (Énfasis añadido)

69. Por su parte, el dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expidió la Ley de Amparo, la cual entró en vigor el tres siguiente y abrogó con ello, la Ley de Amparo anterior. En el artículo sexto transitorio del decreto en cita, se estableció lo siguiente:

"Sexto.—La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

²¹ En ella se incorporaron al Texto Constitucional instituciones jurídicas como el interés legítimo, la declaratoria general de inconstitucionalidad, el amparo adhesivo, se eliminó el sobreseimiento por caducidad de la instancia, entre otras modificaciones y adecuaciones.



70. La norma transitoria transcrita es fundamental para dirimir la presente controversia, pues prevé la regla diseñada por el legislador ordinario para determinar cuándo una jurisprudencia integrada conforme a la ley de la materia abrogada debe considerarse en vigor, la cual radica en que el citado criterio vinculante no se oponga a lo que prevé la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece. Es decir, la vigencia de la jurisprudencia anterior está condicionada a su compatibilidad con el texto de la ley actual.

71. En ese sentido, en lo que a la materia de la presente contradicción interesa, en el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece se incluyó el imperativo previsto en el artículo 107, fracción X, constitucional transcrito en líneas previas sobre la necesidad de realizar un estudio ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social al resolver sobre la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo, en los siguientes términos:

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y *la no contravención a disposiciones de orden público* y, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y,

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."²²

²² Se precisa que el texto destacado en cursiva fue adicionado mediante decreto publicado el 17 de junio de 2017.



72. Así, el ocho de enero de dos mil catorce, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 260/2013, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), del tenor siguiente:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Para otorgar la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, basta con comprobar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; análisis que debe llevarse a cabo concomitantemente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del precepto legal citado. En congruencia con lo anterior, no puede invocarse la apariencia del buen derecho para negar la suspensión de los actos reclamados, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, debido a que esa aplicación no es acorde con su naturaleza ni con la finalidad de la suspensión pues, incluso, cuando se introdujo esa institución en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además, su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto. No es obstáculo para arribar a esa conclusión, la circunstancia de que se lleve a cabo un análisis similar para conceder la medida cautelar, ya que ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia, sin que esa decisión se torne arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento; máxime si se toma en cuenta que la Ley de Amparo prevé mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados, aplicando la apariencia del buen derecho, lo que no podría garantizarse al quejoso si se negara la medida cautelar aplicando esa



institución en sentido contrario y la sentencia que se dictare fuera favorable a sus intereses."²³

73. En la ejecutoria de la contradicción de tesis referida, la Segunda Sala inicialmente formuló una reseña de los requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto y los antecedentes de la apariencia del buen derecho.

74. Expuso que la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto tiene por finalidad paralizar sus efectos para conservar la materia del amparo, puede ser decretada de oficio o a petición de parte. De igual forma, explicó que su concesión está sujeta, en principio, a los *requisitos legales* que se prevén en los artículos 122 a 144 de la Ley de Amparo abrogada, consistentes, en esencia, en que:

- a)** La solicite el agraviado;
- b)** No se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y,
- c)** Sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

75. Por otra parte, explicó que por jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establecieron además como *requisitos naturales* para conceder la suspensión que:

- a)** Los actos reclamados sean ciertos, lo que tratándose de la suspensión provisional se verifica con las manifestaciones bajo protesta de decir verdad del quejoso y de la definitiva, de los informes previos o, en su caso, la omisión en rendirlos y las demás pruebas de las partes; y,

²³ Febrero de 2014. Décima Época. Registro digital: 2005719. Por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Luis María Aguilar Morales.



b) Por su propia naturaleza el acto reclamado sea susceptible de ser suspendido.

76. En la ejecutoria que se describe, se indicó que la incorporación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como presupuestos de las medidas cautelares y, por ende, de la suspensión en el amparo, fue a partir de la contradicción de tesis 3/1995,²⁴ en la cual se sustentó que:

a) La apariencia del buen derecho se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

b) Aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los *requisitos legales*, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

c) La integración de esos presupuestos se sustentó en el artículo 107, fracción X, constitucional, previo a su reforma de dos mil once.

d) El análisis debía realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, dado el carácter provisional de la suspensión; y que si el perjuicio al interés social o al orden público era mayor a los daños y perjuicios que pudiera sufrir el quejoso, debía negarse la suspensión.

77. Se describió también que al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL, la propia Segunda Sala de este Alto Tribunal, impuso la obligación de analizar simultáneamente la apariencia del buen derecho con la posible afectación que con la medida pudiera ocasionarse al interés social o al orden público.

78. Enseguida, se destacó que **el seis de junio de dos mil once se expidió el decreto con el cual se incorporó al Texto Constitucional la obligación de**

²⁴ Véase la nota 18.



realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social al pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados en el amparo indirecto.

79. Finalmente, la Segunda Sala de este Alto Tribunal sostuvo que **al expedirse la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se recogió la institución prevista en el artículo 107, fracción X, constitucional para establecer en el artículo 138 que, promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.**

80. Derivado de las consideraciones antes descritas y tomando en cuenta la naturaleza de la apariencia del buen derecho, la Segunda Sala concluyó que dicha institución no podía ser aplicada en sentido contrario para negar la suspensión de los actos reclamados en virtud de lo siguiente:

a) Es una institución tendente a beneficiar al justiciable que solicita la suspensión de los actos reclamados, para asegurar provisionalmente el derecho discutido en el amparo, haciendo un análisis preliminar de la certeza del derecho cuestionado, para adelantar los posibles efectos de una sentencia protectora; de manera que no puede aplicarse en sentido contrario, precisamente porque no es su finalidad, ni la de la suspensión de los actos reclamados.

b) De la redacción del artículo 107, fracción X, constitucional a partir de la reforma de dos mil once, se desprende que el análisis de la apariencia del buen derecho debe ser en sentido favorable al solicitante de la medida, pues en él se establece que los actos reclamados "podrán ser objeto de suspensión", para lo cual se debe llevar a cabo un análisis de la apariencia del buen derecho y del interés social; lo que evidencia que el citado análisis solamente opera para efectos de conceder la medida cautelar y no para negarla.

c) La concesión de la medida está sujeta a los requisitos naturales y legales descritos, por lo que si están satisfechos no es factible negar la suspensión sólo por considerar, superficialmente, que el acto reclamado puede ser constitucional, pues con ello, se negaría la medida con base en un supuesto no previsto en la Constitución, ni en la ley.



d) El análisis sobre la constitucionalidad del acto reclamado es materia del fondo del asunto al dictar la sentencia en el juicio principal y, si bien ese análisis sí se realiza para conceder la medida, ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar el derecho cuestionado, a fin de evitar que una eventual sentencia protectora pierda su eficacia, sin que ello implique arbitrariedad, al estar sujeta a la satisfacción de los demás requisitos.

e) Existen supuestos en los que la eficacia de la suspensión, que se concede mediante el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, está condicionada a una garantía de los posibles daños y perjuicios que con ella se pudieran ocasionar a las demás partes; pero si se aceptara que la apariencia del buen derecho se aplicara para negar, no se podrían garantizar los daños y perjuicios que pueda llegar a sufrir el quejoso con la negativa de la suspensión de llegar a obtener sentencia de fondo favorable.

81. De lo descrito hasta este punto, y como se anticipó, el criterio que debe prevalecer es el consistente en que la apariencia del buen derecho no puede ser utilizada para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

82. Lo anterior, porque la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), derivada de la contradicción de tesis 260/2013, no es contraria a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente como lo exige el artículo sexto transitorio del decreto por el cual se expidió, pues contrario a lo sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito en ella no existe disposición expresa que ordene ponderar la apariencia del buen derecho tanto para conceder, como para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

83. En efecto, en la Ley de Amparo en vigor la única referencia a la apariencia del buen derecho se encuentra en el artículo 138 transcrito en líneas previas,²⁵ conforme al cual, una vez promovida la suspensión del acto reclamado,

²⁵ Se reproduce nuevamente para mayor facilidad en su consulta:

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención a disposiciones de orden público y, en su caso, acordará lo siguiente:



el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público para determinar si, en su caso, de acuerdo con la fracción I, procede concederla o no.

84. Lo anterior evidencia que el precepto en comentario no "ordena expresamente" realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho tanto para negar, como para conceder la suspensión de los actos reclamados, como lo sostuvo el Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, pues ello no se advierte así de su redacción.

85. Si bien una interpretación puede llevar a entender que el ejercicio de ponderación a que se alude en el primer párrafo es común a la concesión o negativa de la suspensión que se describe en la fracción I del propio precepto, lo cierto es que ello no es así, pues una diversa interpretación es que el primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos para conceder la suspensión que se prevén en el diverso artículo 128, del propio ordenamiento,²⁶ mientras que la fracción primera tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de tenerlos por acreditados.

86. En adición a ello, como lo resolvió la Segunda Sala, ello tiene sustento en la naturaleza misma de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y,

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

²⁶ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y,

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."



siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el juzgador está llamado a realizar de la inconstitucionalidad atribuida al acto reclamado, concomitantemente con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público.

87. No se soslaya que, por una cuestión de orden lógico al desarrollar el análisis ponderado de referencia, el juzgador puede llegar a la conclusión de que no existe la apariencia del buen derecho, sea porque en sí mismo el estudio del acto así lo revela o por insuficiencia de elementos de convicción mínimos que le permitan concluirlo de esa manera. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedería tratándose de la afectación al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, cuya existencia por sí misma impediría la concesión de la medida, la falta de justificación de la apariencia del buen derecho no puede llevar a negar la suspensión, pues ello no está previsto así en la propia legislación, ni en la Constitución Política del País.

88. Efectivamente, la redacción del primer párrafo de la fracción X del artículo 107 constitucional, denota que la apariencia del buen derecho es una condición para otorgar la medida al indicar que podrán ser objeto de suspensión los actos reclamados y, que será para tal efecto, que el órgano jurisdiccional efectuará el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.

89. Lo anterior es congruente con la naturaleza misma de la institución en comento pues, como lo sostuvo la Segunda Sala, está ideada como un requisito de procedencia –no de improcedencia– de las medidas cautelares, de modo que, si bien en apariencia lógica podría concluirse que si su justificación sirve para la concesión, su ausencia valdría para negarla, ésta es una interpretación contraria a su regulación y en perjuicio del quejoso, quien de cumplir con los diversos requisitos, esto es, que medie su solicitud y que con la medida no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, al margen de que el Juez no haya logrado una convicción preliminar sobre la apariencia del buen derecho, la suspensión no podrá negarse.



90. Consecuentemente, si como se explicó, la vigencia de la jurisprudencia integrada bajo la Ley de Amparo actualmente abrogada está supeditada a que no contravenga las disposiciones de la legislación vigente, conforme a su artículo sexto transitorio y, según lo descrito, la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) no es contraria a ella, el criterio que en ella se contiene aún es aplicable.

91. Sin que obste para ello, que al resolver la contradicción de tesis 260/2013, la Segunda Sala haya analizado los requisitos para conceder la suspensión que preveía la Ley de Amparo anterior, pues el pronunciamiento que realizó sobre la apariencia del buen derecho como presupuesto para la concesión de la suspensión de los actos reclamados fue emitido considerando tanto el artículo 107, fracción X, párrafo primero, constitucional, como el diverso 138 de la Ley de Amparo vigente, según se describió en los párrafos precedentes.

92. Lo anterior evidencia que el estudio efectuado en dicho asunto se basó en la naturaleza misma de la figura jurídica de la apariencia del buen derecho y su previsión en la Constitución, pues la misma no estaba regulada en la Ley de Amparo abrogada.

93. De modo que no es un aspecto relevante que en el desarrollo de su estudio, y por así corresponder a los asuntos que analizó, la Segunda Sala haya hecho una descripción de los *requisitos legales* de la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirectos conforme a esa legislación, pues, se insiste, lo relevante para el criterio fue la postura fijada en torno a que la apariencia del buen derecho no puede ser usada para negar la suspensión, con apoyo sólo en su naturaleza y la Constitución.

94. En consecuencia, la respuesta a la pregunta de la presente contradicción es **que conforme a la Ley de Amparo en vigor el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.**

95. SEXTO.—**Jurisprudencia.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiente:



SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al resolver recursos interpuestos contra determinaciones vinculadas con la suspensión derivada de juicios de amparo indirecto, pues mientras uno de ellos sostuvo que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que la apariencia del buen derecho no puede invocarse para negar la suspensión, dejó de ser aplicable con motivo de la expedición de la Ley de Amparo vigente y no ajustó su resolución a esa tesis, por su parte, el otro Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que dicho criterio continúa en vigor y ajustó su decisión a dicha jurisprudencia.

Criterio jurídico: Conforme a la Ley de Amparo en vigor, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

Justificación: La Ley de Amparo vigente no contiene disposición alguna que ordene ponderar la apariencia del buen derecho para negar o conceder la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, pues la única referencia a ella se encuentra en el artículo 138, y la recta interpretación de este precepto lleva a entender que su primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos que se prevén en el diverso 128 para concederla, mientras que la fracción I del propio artículo 138 sólo tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de que decida otorgarla, así como la libertad de la autoridad para ejecutar el acto reclamado si la niega. Lo anterior es congruente con la naturaleza de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el órgano jurisdiccional debe realizar sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, de manera simultánea con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público.



96. Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito.

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

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de la pregunta concreta, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la



contradicción de criterios. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente en funciones Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

El señor Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de nueve de junio de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro presidente en funciones Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.



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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2022 (11a.), que aparece 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 9, con número de registro digital: 2025294.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 36/2020 (10a.), 1a./J. 56/2015 (10a.) y 2a./J. 10/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de octubre de 2020 a las 10:40 horas, 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas y 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 79, Tomo I, octubre de 2020, página 1010, con número de registro digital: 2022337; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1594, con número de registro digital: 2010137 y 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1292, con número de registro digital: 2005719, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 72/2010, 1a./J. 22/2010, 2a./J. 18/2010, 2a./J. 204/2009, 1a./J. 129/2004, 1a. X/99, P./J. 21/98, P./J. 15/96, P./J. 16/96 y P. XLVII/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120; XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077; XXXI, febrero de 2010, página 130, con número de registro digital: 165305; XXX, diciembre de 2009, página 315, con número de registro digital: 165659; XXI, enero de 2005, página 93, con número de registro digital: 179633; X, julio de 1999, página 62, con número de registro digital: 193748; VII, marzo de 1998, página 18, con número de registro digital: 196727; III, abril de 1996, páginas 16 y 36, con números de registro digital: 200136 y 200137; y XXX, julio de 2009, página 67, con número de registro digital: 166996, respectivamente.



Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 160/2021.

En sesión pública celebrada el nueve de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en la cual reservé mi derecho a formular voto concurrente, con el propósito de exponer mi punto de vista en relación con el asunto de mérito, el cual preciso a continuación.

En el fallo aprobado se estableció que el punto de contradicción debía fijarse de la siguiente forma:

Conforme a la Ley de Amparo vigente, ¿sigue siendo aplicable el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión?

Al respecto, en primer lugar, considero que era más preciso fijar el punto de contradicción de la siguiente forma:

Conforme a la Ley de Amparo vigente ¿El análisis ponderado de la apariencia del buen derecho se puede emplear tanto para negar como para conceder la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto?

Desde mi perspectiva, este es el genuino punto de toque pues una contradicción de criterios debe derivar de las posturas discordantes que sostengan los órganos jurisdiccionales (Tribunales Colegiados, Plenos de Circuito o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) con motivo de la interpretación de enunciados normativos, no así con motivo de la aplicación o no de un criterio de jurisprudencia.

Por otra parte, respecto a la solución de fondo, en lo sustancial comparto la conclusión a la que se arribó en el fallo; sin embargo, como lo referí en la sesión respectiva, no comparto algunas consideraciones de la sentencia, particularmente las contenidas en los párrafos 82 a 85, en donde se afirma que en la Ley de Amparo vigente no existe disposición expresa que ordene ponderar la apariencia del buen derecho tanto para conceder, como para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.



No comparto esa consideración ya que, a mi juicio, la mera interpretación literal del artículo 138, fracción I, de la Ley de Amparo actual, pone en relieve que la persona juzgadora en materia de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, "deberá" realizar una ponderación entre distintos elementos como son la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público.

Hecho ese análisis ponderado de elementos, entre ellos el relativo a la apariencia del buen derecho, "Concederá o negará la suspensión provisional ...".

Son éstas las razones que sustentan mi voto concurrente.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 160/2021.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el nueve de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. El suscrito comparto el criterio fijado; sin embargo, me separo del punto de contradicción, así como de algunas consideraciones en torno a la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.).

I. Razones de la resolución

2. El Pleno determinó que, conforme a la Ley de Amparo vigente, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto. Ello, al considerar, entre otras cuestiones, que aún resultaba aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), por no ser contraria a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente, como lo exige su sexto transitorio, ya que en ésta no existe disposición expresa que ordene ponderar la apariencia del buen derecho tanto para conceder como para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

3. Para tal efecto, se analizó el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente, del que se desprende que, una vez promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia



del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público para determinar si, en su caso, de acuerdo con la fracción I, procede concederla o no. Lo cual evidencia que no se "ordena expresamente" realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho tanto para negar, como para conceder la suspensión de los actos reclamados. Interpretación que es acorde con la naturaleza de dicha medida.

II. Motivos de la concurrencia

4. Comparto el criterio de la resolución, en lo relativo a que la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto. Sin embargo, difiero del punto de contradicción fijado, pues a mi parecer, la cuestión a dilucidar no es si seguía siendo aplicable o no el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión [contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala]. En mi opinión, el cuestionamiento a resolver se debió fijar a partir de consideraciones que, en ejercicio de su arbitrio, formularon los Tribunales Colegiados contendientes y que los llevaron a adoptar criterios jurídicos discrepantes para determinar si la apariencia del buen derecho puede utilizarse o no para negar la suspensión.
5. En ese tenor, en cuanto al estudio de fondo, considero que se podía llegar a la misma conclusión –que la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto–, únicamente a partir de la interpretación del artículo 138 de la Ley de Amparo vigente, que fue materia de pronunciamiento por parte de los Tribunales Colegiados contendientes y respecto del cual sostuvieron criterios discrepantes.

Son éstas las razones por las cuales, respetuosamente, emito este voto concurrente.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1292, con número de registro digital: 2005719.



SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE TRAMITARSE OFICIOSAMENTE EN LA VÍA INCIDENTAL CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE ENTRE DOCE Y DIECISIETE AÑOS DE EDAD.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, DE LA VACUNA AUTORIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS), Y AÚN NO HA SIDO PROGRAMADO EL PERIODO DE VACUNACIÓN PARA ESE GRUPO POBLACIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 255/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 27 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, MANUEL POBLETE RÍOS Y MANUEL HAFID ANDRADE GUTIÉRREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una asesora jurídica federal denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por tres Tribunales Colegiados de Circuito. La asesora señaló que existe discrepancia en relación con el otorgamiento de la suspensión de plano, cuando el acto reclamado consiste en la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a personas de entre doce y diecisiete años. Lo anterior, porque un tribunal declaró improcedente la medida cautelar, mientras que los otros dos concedieron la suspensión de plano contra los actos reclamados.



Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I Competencia	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, al tratarse de criterios de Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos.	3 y 4
II Legitimación	La denuncia de contradicción de tesis fue presentada por parte legitimada, ya que la formuló una persona autorizada en el recurso de queja 253/2021, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.	4
III Criterios denunciados	<ol style="list-style-type: none">1. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 253/2021.2. Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el recurso de queja 140/2021.3. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja 113/2021.	4 a 13
IV Existencia de la contradicción	<p>Primer requisito. Sí existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.</p> <p>Segundo requisito. Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y difiriendo en criterios interpretativos: la procedencia o no de conceder la suspensión en un pronunciamiento de plano en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, ya que la omisión de autorizar en la Política Nacional de Vacunación la aplicación de la vacuna a personas de entre doce y diecisiete años puede trascender a su esfera jurídica al poner en riesgo su salud, y eventual pérdida de la vida en caso de desarrollar enfermedad grave.</p> <p>Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.</p>	13 a 20



<p>V Estudio de fondo</p>	<p>Primera cuestión: ¿La suspensión solicitada por omisión en aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 en personas que no padecen comorbilidad debe proveerse de plano o debe tramitarse el incidente correspondiente?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de plano. • Suspensión incidental. • Estudio del tipo de suspensión que amerita la omisión de aplicar la vacuna. <p>Segunda cuestión: ¿Debe concederse la suspensión en el juicio de amparo para que las autoridades de salud apliquen la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años, cuando el biológico ya fue autorizado por autoridad competente, pero no puedan acceder a dicha vacuna por no estar programada su aplicación?</p>	<p>20 a 50</p>
<p>VI Crterios que deben prevalecer</p>	<p>SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE TRAMITARSE OFICIOSAMENTE EN LA VÍA INCIDENTAL CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE ENTRE DOCE Y DIECISIETE AÑOS DE EDAD.</p> <p>SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, DE LA VACUNA AUTORIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS), Y AÚN NO HA SIDO PROGRAMADO EL PERIODO DE VACUNACIÓN PARA ESE GRUPO POBLACIONAL.</p>	<p>50 a 52</p>



VII Decisión	PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis. SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios denunciados. TERCERO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el apartado VI de la presente resolución y conforme a las tesis propuestas. CUARTO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	52 y 53
----------------------------	--	---------

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 255/2021, suscitada entre el criterio del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** contra los sustentados por el **Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA CONTRADICCIÓN

1. Denuncia de la contradicción. El veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, *********, asesora jurídica federal, denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** al resolver el recurso de queja 253/2021, en contra de lo resuelto por el **Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administra-**



tiva del Primer Circuito en el recurso de queja 140/2021 y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**, al resolver el recurso de queja 113/2021.¹

2. La denunciante señaló que existe discrepancia entre los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes en relación con el otorgamiento de la suspensión de plano, cuando se reclama la omisión de aplicar el esquema completo de dos dosis de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a niñas, niños y adolescentes. Lo anterior, ya que un tribunal declaró improcedente dicha suspensión al considerar que las omisiones reclamadas no ponían en peligro la vida de las personas, mientras que los otros dos tribunales concedieron la medida cautelar en un pronunciamiento de plano al considerar que la vida de las personas adolescentes sí corría peligro ante la falta de vacunación.

3. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta 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 255/2021, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

4. En el mismo acuerdo ordenó solicitar a los tribunales contendientes copia certificada de las resoluciones respectivas y que informaran si sus criterios se encontraban vigentes. Al respecto, los tribunales manifestaron que los criterios se mantenían en vigor.

5. **Integración.** Por acuerdo de seis de diciembre dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el expediente se encontraba debidamente integrado, por lo que ordenó su envío a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de la resolución correspondiente.

¹ En el escrito de denuncia se señalaron incorrectamente los números de los expedientes de los criterios contendientes, los números correctos son los que citan en esta sentencia.

Por otra parte, la denunciante adjuntó la resolución del recurso de queja 115/2021, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, sin embargo, la presente contradicción se encuentra debidamente integrada con los otros tres asuntos contendientes, ya que las consideraciones de ese asunto son idénticas a las del recurso de queja número 113/2021, del índice del mismo tribunal.



I. COMPETENCIA

6. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en materia común, suscitada entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos Judiciales al resolver diversos recursos de queja, interpuestos en contra de resoluciones relacionadas con la suspensión de plano en el juicio de amparo indirecto.

II. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que la formuló *********, autorizada en el recurso de queja 253/2021, del índice del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, criterio denunciado en esta contradicción.³

² Conforme al artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno (07/06/2021), es aplicable en la presente contradicción de tesis la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada) vigentes previo a dicha reforma constitucional, en virtud de que aún no entran en funcionamiento los Plenos Regionales a que hace referencia el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación; así como la fracción II del artículo primero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno. Aunado a que así se estableció en el acuerdo de admisión de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno.

³ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...
"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización



III. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. Para una mejor comprensión del asunto y con la finalidad de determinar la existencia de la contradicción de tesis, en este apartado se desarrollan los elementos relevantes de los tres asuntos que fueron analizados por los Tribunales Colegiados y la parte medular de los criterios que son denunciados como contradictorios.

III.1 Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito

9. **Hechos.** El veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, ^{*****}, en representación de su hija, quien entonces tenía dieciséis años,⁴ promovió juicio de amparo en contra de diversas autoridades locales y federales⁵ a quienes reclamó **la omisión de aplicarle el esquema completo de dos dosis de la vacuna contra la enfermedad COVID-19 a la adolescente.**

sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer. ..."

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

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, **o las partes en los asuntos que las motivaron; y ..."**

⁴ Nació el doce de mayo de dos mil cinco.

⁵ Las autoridades responsables señaladas fueron las siguientes: 1) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; 2) titular de la Secretaría de Salud Federal; 3) titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud; 4) titular de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud; 5) titular del Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica de la Secretaría de Salud; 6) presidente del Consejo de Salubridad General; 7) Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco; 8) secretario de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco; 9) director de los Servicios de Salud de Jalisco; 10) director de Prevención y Promoción de la Salud Jalisco, y 11) delegado de la Secretaría de Bienestar Social del Estado de Jalisco.



10. Suspensión. En la demanda, la parte quejosa **solicitó la suspensión de plano** para el efecto de que a la brevedad posible fuera vacunada con el esquema completo de dos dosis del biológico Pfizer-BioNTech, autorizado por la Comisión para la Protección de Riesgos Sanitarios (en adelante Cofepris) para personas a partir de los doce años de edad.

11. Del asunto conoció el Juzgado Sexto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, donde se registró con el número de expediente *****.

12. Por auto de veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, el secretario en funciones de Juez de Distrito declaró improcedente la suspensión de plano al considerar que la omisión reclamada no comprometía gravemente la salud ni la vida de la adolescente quejosa, sino que únicamente implicaba no acceder a un "beneficio clínico". Además, señaló que la posibilidad de contraer el virus SARS-CoV-2 no conlleva indefectiblemente la pérdida de la vida, pues según datos del Gobierno Federal gran parte de las personas infectadas superaron los padecimientos originados por el contagio.

13. Recurso de queja. En desacuerdo con la determinación anterior, la señora ***** , por conducto de persona autorizada, interpuso un recurso de queja. La parte recurrente planteó que fue incorrecto que se negara la suspensión ya que la omisión de aplicar la vacuna contra la enfermedad COVID-19 sí podría comprometer gravemente la salud o la vida de las personas.

14. Resolución del recurso. En sesión correspondiente al veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito **confirmó** el acuerdo recurrido y **negó la suspensión de plano.**

15. El tribunal determinó que no era procedente conceder la suspensión de plano porque no se actualizó alguno de los supuestos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo.⁶ Las consideraciones de esa determinación fueron, en esencia, las siguientes:

⁶ **Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas



- El acceso a la vacuna para la prevención de la enfermedad COVID-19 está relacionado con el derecho a la salud, sin embargo, la omisión de vacunar a personas adolescentes conforme a la Política Nacional de Vacunación no constituye un acto que necesariamente implique un peligro de privación de la vida.
- En la Política Nacional de Vacunación no se omitió incluir a las personas adolescentes, pues están contempladas como "resto de la población". A la fecha de la resolución, no ha iniciado la etapa de vacunación para el grupo de la población de doce a diecisiete años de edad, ni ha finalizado la campaña de vacunación.
- La espera de la adolescente para vacunarse, según su grupo etario, no es un elemento que genere por sí algún tipo de contagio, ni se advierte que tenga efectos graves en la salud. Además, la política de vacunación priorizó la aplicación de la vacuna según distintos rangos de edades, conforme al grado de mortalidad en caso de contagio del virus.
- La adolescente quejosa **no padece una condición de vulnerabilidad médica**, ni cuenta con un diagnóstico clínico que determine que sufre alguna enfermedad que ponga en peligro su sistema inmunológico o respiratorio.
- El derecho a la salud comprende actividades preventivas como la vacunación, pero la omisión de aplicación de la vacuna contra la COVID-19 no implica necesariamente un peligro de privación de la vida, salvo que la parte solicitante presentara alguna lesión o padecimiento de urgencia médica.
- De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, algunas niñas, niños y adolescentes presentan mayor riesgo de contraer la enfermedad COVID-19 con efectos graves, debido al padecimiento de enfermedades subyacentes o comorbilidades.

o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."



- En el caso, no se actualiza esa condición, ya que en la demanda de amparo se señaló que la adolescente tenía un buen estado de salud, sin comorbilidades.
- La suspensión de plano no procede, ya que no hay un peligro inminente de pérdida de la vida y los actos reclamados no son de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política del País.
- El retorno presencial a los centros educativos es voluntario y las autoridades han planeado las medidas necesarias para procurar seguridad sanitaria en las escuelas.
- El interés superior de la niñez y de la adolescencia no implica que cualquier petición realizada por una persona menor de edad sea procedente, ni la inaplicación de los presupuestos procesales de la suspensión de plano.
- El otorgamiento de la suspensión se traduciría en modificar la ejecución de la Política Nacional de Vacunación. El Poder Judicial de la Federación no puede sustituir a la autoridad administrativa y ésta se vería obligada a desatender las etapas y esquemas previstas en esa política.
- La adolescente quejosa está en aptitud de solicitar la suspensión incidental, prevista en el artículo 128 de la Ley de Amparo.⁷

⁷ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."



III.2 Criterio del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

16. Hechos. El dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, ^{*****}, en representación de su hija, quien entonces tenía doce años,⁸ promovió una demanda de amparo indirecto en contra de diversas autoridades federales y locales, a quienes reclamó la omisión de autorizar vacunas para adolescentes de entre doce a diecisiete años en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2.

17. Suspensión. En la demanda, la parte quejosa **solicitó la suspensión de plano** para el efecto de que a la brevedad posible fuera vacunada con el esquema completo de dos dosis del biológico Pfizer-BioNTech, autorizado por la Cofepris para personas a partir de los doce años de edad.

18. Del asunto conoció la titular del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien registró el expediente con el número ^{*****}. Por acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, la Jueza admitió la demanda y **negó la suspensión de plano solicitada.**

19. En dicho acuerdo, la Jueza sustentó que, ante la naturaleza y el carácter omisivo del acto reclamado, no procedía otorgar la medida cautelar solicitada porque los actos reclamados no requieren ejecución material alguna. Por lo tanto, consideró inexistente la materia para conceder la suspensión. Asimismo, determinó que en caso de conceder la medida para el efecto de ordenar a las autoridades responsables aplicar las dosis de la vacuna a personas entre los doce y diecisiete años, se alteraría el plan nacional de vacunación establecido por la Secretaría de Salud.

20. Recurso de queja. Inconforme con esa determinación judicial, la parte quejosa interpuso un recurso de queja al considerar que sí era procedente el otorgamiento de la suspensión, ya que la naturaleza omisiva de los actos no impedía su concesión, además de que la Política Nacional de Vacunación ya había sido actualizada para contemplar a personas adolescentes.

⁸ Nació el nueve de septiembre de dos mil ocho, en la Ciudad de México.



21. Resolución del recurso de queja. En sesión correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito revocó la decisión impugnada y **concedió la suspensión de plano** para el efecto de que las autoridades responsables **tomaran las medidas necesarias** a fin de que se aplicara a la quejosa la vacuna Pfizer-BioNTech. Las consideraciones del Tribunal Colegiado fueron, en esencia, las siguientes:

- La naturaleza omisiva del acto reclamado no es suficiente para negar la medida cautelar y tiene efectos en la esfera jurídica de la adolescente quejosa al poner en riesgo su salud.

- El veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la Cofepris emitió el comunicado 23/2021 en el que modificó la autorización para el uso de la vacuna Pfizer-BioNTech y estableció la posibilidad de aplicar dicha vacuna a las personas a partir de los doce años; sin embargo, las autoridades de salud no han actualizado la política nacional, por lo que no existe certeza para que las personas adolescentes sean vacunadas.

- En razón de que existe una autorización por parte de la autoridad sanitaria para aplicar la vacuna a personas de doce años o más, el que no se haya considerado al grupo de población de doce a diecisiete años en la política nacional, pone en riesgo su salud.

- La adolescente quejosa goza de un buen estado de salud, pero esa circunstancia no garantiza que, en caso de contagio, su integridad física o psicológica no se comprometan en forma grave y cualquier especulación sobre su salud no constituye un argumento jurídico válido para negar la medida cautelar.

- La finalidad de la Política Nacional de Vacunación es proteger la vida, pero la omisión de contemplar a la adolescente en el esquema de vacunación pone en riesgo su salud, de tal manera que puede afectar su vida en caso de llegar a contagiarse.

- De conformidad con el interés superior de la niñez y de la adolescencia, la naturaleza de los actos reclamados, y en virtud del impacto en el derecho a la



salud de la adolescente, resulta necesario y procedente decretar la suspensión de plano.

- El otorgamiento de la suspensión no modifica la Política Nacional de Vacunación, ya que sólo se concede a la quejosa y ninguna política pública puede oponerse al derecho a la salud y al principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

- La concesión de la medida cautelar no desestabiliza la dotación, asignación o despacho de las vacunas, porque su distribución se ajusta a las exigencias de salud de la población, además de que el Estado es el encargado de satisfacer tales necesidades.

- **Efectos de la suspensión.** La suspensión se concede de plano, para que las autoridades responsables tomen las medidas necesarias para aplicar a la adolescente las dos dosis correspondientes de la vacuna Pfizer-BioNTech, siempre y cuando no exista condición física o padecimiento que lo impida.

III.3 Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito

22. Hechos. El veinte de agosto de dos mil veintiuno, ***** y *****⁹, en representación de su hijo adolescente, quien entonces tenía trece años de edad,⁹ presentaron una demanda de amparo indirecto en contra de diversas autoridades federales y locales, a quienes reclamaron, entre otros actos, la omisión de incluir a las personas de entre doce a diecisiete años en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2.

23. Suspensión. En la demanda se **solicitó la suspensión de plano** para el efecto de que a la brevedad posible se vacunara al adolescente con el esquema completo de dos dosis del biológico Pfizer-BioNTech, autorizado por la Cofepris para personas a partir de los doce años de edad.

⁹ Nació el nueve de octubre de dos mil siete.



24. Trámite del juicio de amparo. Del asunto conoció el Juez Cuarto de Distrito en la Laguna, quien lo registró con el número de expediente *****. El veinte de agosto de dos mil veintiuno, el Juez admitió la demanda, pero **negó la suspensión de plano solicitada**, al considerar que no se advertían consecuencias inminentes que pudieran generar peligro de privación de la vida, sino sólo un riesgo a la salud en caso de contagio.

25. Recurso de queja. Inconforme con la determinación judicial, el señor ***** y la señora ***** interpusieron un recurso de queja en el que señalaron que la omisión reclamada sí podría representar un peligro de pérdida de la vida de su hijo.

26. Resolución del recurso de queja. En sesión correspondiente al tres de septiembre de dos mil veintiuno, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito declaró fundado el recurso de queja y **concedió la suspensión de plano**.

27. Las consideraciones sostenidas por el tribunal coinciden, en esencia, con las sustentadas por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el recurso de queja 140/2021 (criterio contendiente), por lo que concedió la suspensión para los mismos efectos, con base en las siguientes razones torales:

- El veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la Cofepris emitió el comunicado 23/2021 por el cual modificó la autorización para el uso de la vacuna Pfizer-BioNTech y estableció la posibilidad de aplicar dicha vacuna a las personas a partir de los doce años, por lo que la omisión de vacunar al adolescente representa un riesgo a su salud.

- El quejoso goza de buena salud, pero esa circunstancia no garantiza que, en caso de contagio, su integridad física o psicológica no pueda verse deteriorada y cualquier especulación sobre su salud no constituye un argumento jurídico válido para negarle la medida cautelar.

- La finalidad de la Política Nacional de Vacunación es proteger la vida, pero es razonable considerar que la omisión de contemplar al adolescente en dicho



esquema de vacunación pone en riesgo su salud, de tal manera que podría afectar su vida en caso de llegar a contagiarse.

- La suspensión concedida comprende únicamente al adolescente, por lo que no implica modificar la política de vacunación.

- **Efectos de la suspensión.** La suspensión se concede de plano, para que las autoridades responsables adopten las medidas necesarias para aplicar al adolescente las dos dosis correspondientes de la vacuna Pfizer-BioNTech, siempre y cuando no exista condición física o padecimiento que lo impida.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

28. El artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País, así como los artículos 225 y 226 de la Ley de Amparo señalan, entre otras cosas, que cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten decisiones contradictorias en los juicios de amparo de su competencia o en los recursos derivados de ellos, corresponde a esta Suprema Corte definir el criterio que debe prevalecer.¹⁰

¹⁰ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el consejero jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

Ley de Amparo

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

Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"I. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus Salas;



29. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar la existencia de una contradicción de tesis es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: **i)** hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial a través de consideraciones lógico-jurídicas para justificar la resolución y **ii)** que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre esa misma cuestión jurídica divergente en las sentencias respectivas, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.¹¹

30. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido también que para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de tesis, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

i) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método;

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

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

¹¹ Tesis P. /J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, pág. 7, registro digital: 164120.

Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 36/2007-PL, 34/2007-PL, 37/2007-PL, 45/2007-PL y 6/2007-PL. La contradicción de tesis 6/2007-PL fue resuelta por el Tribunal Pleno, el 11 de marzo de 2010, por unanimidad de once votos, en relación con el criterio contenido en esta tesis, por parte de las Ministras Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos, así como de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



ii) En los criterios interpretativos de dichos tribunales existe al menos un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada gire en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y,

iii) Que ello pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.¹²

31. En esa línea, la unificación de criterios es una cuestión que contemplan la Constitución Política del País y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan criterios discrepantes de distintos tribunales, y así garantizar certeza y seguridad jurídicas en el razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

32. Con esas precisiones, este Tribunal Pleno considera que **es existente la contradicción de tesis** denunciada, pues los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones distintas ante actos reclamados similares y elementos fácticos casi idénticos en cada asunto, como a continuación se observa.

IV.1 Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial

33. Este requisito se satisface porque los Tribunales Colegiados contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para dictar sentencia. Los tribunales decidieron sobre la procedencia y otorgamiento de la suspensión de plano en el juicio de amparo ante la falta de aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes mayores de doce años.

¹² Tesis 1a./J. 22/2010, de rubro "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Jurisprudencia emitida por la Primera Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, pág. 122, registro digital: 165077. Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 124/2008-PS, 123/2009, 168/2009, 262/2009 y 235/2009. La contradicción de tesis 235/2009 fue resuelta por la Primera Sala, el 23 de septiembre de 2009, por unanimidad de cuatro votos.



34. Un Tribunal Colegiado declaró improcedente la suspensión de plano por no actualizarse los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, mientras que los otros dos tribunales sí la consideraron procedente y concedieron la medida para efecto de que las autoridades de salud **tomaran las medidas necesarias** para aplicar a las personas adolescentes la vacuna Pfizer-BioNTech, siempre y cuando no exista condición física u otro padecimiento que lo impida.

IV.2 Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos

35. Este segundo requisito también se satisface, ya que existen puntos de toque en el problema jurídico planteado. Al resolver los recursos de queja en cuestión, los tribunales contendientes llegaron a conclusiones distintas en relación con la procedencia de la suspensión.

36. Los Tribunales Colegiados discreparon en cuanto a la procedencia de la suspensión de plano cuando ésta se solicita para que a los adolescentes de doce a diecisiete años se les aplique, a la brevedad, el esquema completo de la vacuna para prevenir la COVID-19.

37. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó que los actos reclamados no actualizaban los supuestos del artículo 126 de la Ley de Amparo, ya que no había peligro inminente de pérdida de vida, sino una afectación a la salud de las personas y dejó a salvo los derechos de la adolescente para solicitar la suspensión en la vía incidental conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo.

38. Cabe aclarar que, si bien el tribunal declaró improcedente la suspensión de plano en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, no se limitó a ello, sino que emitió argumentos para negar dicha medida cautelar.

39. El Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito consideraron que sí se actualizaba la vía establecida en el artículo 126 de la Ley de Amparo, pues los actos reclamados ponían en riesgo la vida de las personas adolescentes quejasas en caso de que llegaran a contagiarse de



COVID-19, por lo que concedieron la suspensión en un pronunciamiento de plano, sin considerar la vía incidental como el trámite idóneo para dictar la medida cautelar.

40. En cuanto al fondo de la solicitud de suspensión, el Tribunal del Tercer Circuito consideró que no había elementos para conceder la suspensión, esencialmente porque la falta de vacuna no comprometía de manera grave la salud ni generaba un peligro para la vida, además que de concederse dicha medida se alteraría la Política Nacional de Vacunación. En cambio, los Tribunales del Primer y Octavo Circuitos consideraron que la omisión reclamada sí tenía ese alcance y, por ende, debía ordenarse la aplicación de la vacuna a personas adolescentes.

41. Estos últimos tribunales tomaron en cuenta que mediante el comunicado 23/2021, de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la Cofepris dio a conocer que autorizó la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech en contra de la enfermedad COVID-19 para personas a partir de los doce años, sin que la política nacional fuera modificada para incluir expresamente a las personas de esas edades, por lo que era posible que en dicha política se les tomara en cuenta, principalmente **porque la vacuna para ese sector ya fue autorizada por la autoridad competente.**

42. Del contraste entre las consideraciones de cada una de las ejecutorias contendientes es posible advertir una genuina contradicción de tesis, ya que los casos planteados a cada tribunal fueron similares, pero cada uno dio tratamiento diferente en cuanto al tema de la suspensión del acto reclamado.

43. Los **puntos de discrepancia** entre los tribunales contendientes consisten en determinar:

- En primer lugar, **la vía procedente en la suspensión: de plano o incidental,** y

- En segundo lugar, **si se debe autorizar la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a personas de entre doce y diecisiete años que no presentan padecimientos o comorbilidades, cuando el biológico ya fue autori-**



zado por la autoridad sanitaria competente, pero su aplicación no ha sido programada.

44. En consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito relativo a la existencia de un diferendo en los criterios interpretativos de los tribunales sobre una misma cuestión jurídica.

IV.3 Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica

45. Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes se formulan las siguientes cuestiones:

• **¿La suspensión solicitada por omisión en aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 en personas que no padecen comorbilidad debe proveerse de plano o debe tramitarse el incidente correspondiente?**

• **¿Debe concederse la suspensión en el juicio de amparo para que las autoridades de salud apliquen la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años, cuando el biológico ya fue autorizado por autoridad competente, pero no puedan acceder a dicha vacuna por no estar programada su aplicación?**

46. Cabe señalar que el veintiocho de abril del año en curso comenzó el registro para la aplicación de la **primera dosis** de la vacuna para el grupo de población de doce a diecisiete años de edad, por lo que las cuestiones fácticas, a la fecha en que se emitieron los criterios contendientes, han cambiado. Sin embargo, persiste la necesidad de fijar un criterio que resuelva la discrepancia de criterios porque la medida se solicitó para el efecto de que se aplique el esquema completo de **dos dosis** y a la fecha en que se resuelve esta contradicción todavía no ha comenzado a aplicarse la segunda dosis al referido grupo etario.

V. ESTUDIO DE FONDO

47. Este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio relativo a que la suspensión solicitada en el juicio de amparo



para la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años debe tramitarse oficiosamente en la vía incidental y que la misma debe concederse, en cuanto al esquema completo de dosis, aun cuando no ha sido programado el periodo de vacunación para ese grupo poblacional.

48. A fin de explicar las razones que llevan a adoptar esta determinación, se analizan por separado los dos grandes temas identificados.

Primera cuestión: ¿La suspensión solicitada por omisión en aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 en personas adolescentes que no padecen comorbilidad debe proveerse de plano o debe tramitarse el incidente correspondiente?

49. La Ley de Amparo establece distintos tipos de tramitación para la suspensión –atendiendo a los actos que se reclamen en el juicio– así como los casos y requisitos para su otorgamiento. A continuación, se desarrollan brevemente esos aspectos:

Suspensión de plano

50. El artículo 126 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio debe otorgar la suspensión **de oficio y de plano** cuando los actos reclamados impliquen lo siguiente:¹³

- Peligro de privación de la vida.

¹³ **Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

"En este caso, **la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda**, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."



- Ataques a la libertad personal fuera de procedimiento.
- Incomunicación.
- Deportación o expulsión.
- Proscripción o destierro.
- Extradición.
- Desaparición forzada de personas.
- Actos prohibidos por el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política del País.¹⁴
- Incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.
- Actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

51. En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo está obligado a ordenar la paralización de la ejecución del acto reclamado **de oficio**, esto es, **sin necesidad de que sea solicitada por la parte quejosa**, pues se refieren a actos cuya ejecución implica una violación relevante de los derechos humanos que amerita el otorgamiento inmediato de la suspensión, aunque por error o desconocimiento la quejosa no la haya solicitado.¹⁵

¹⁴ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

"..."

¹⁵ El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a las características de la suspensión de oficio al resolver la contradicción de tesis 1/2006, fallada el quince de octubre de dos mil siete por unanimidad de nueve votos de las Ministras Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos y los Ministros Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz,



52. Con motivo de los alcances de la afectación a los derechos humanos que ocasionan los actos mencionados, el Poder Legislativo también dispuso que la autoridad jurisdiccional debe otorgar la **suspensión de plano**, es decir, **sin necesidad de que se allegue de mayores elementos para tomar esa decisión**, como por ejemplo, el informe de una autoridad o una prueba documental, ya que ello requeriría abrir un incidente y realizar las diligencias correspondientes.

53. Entonces, este tipo de suspensión se concede en forma definitiva **sin la realización de trámite alguno**, pues basta con que la persona juzgadora advierta que la persona promovente reclama un acto de los establecidos en el citado numeral 126, para que ordene su paralización inmediata y, de ser posible, la restitución provisional del derecho violado.¹⁶

54. Es por ello que la norma obliga al órgano jurisdiccional a proveer sobre la suspensión en el auto de admisión de la demanda y a comunicar su decisión a la autoridad responsable, por cualquier medio y sin demora, para lograr su inmediato cumplimiento.

55. El hecho de que se establezca que en los casos descritos la suspensión deba ser otorgada de oficio y de plano, no impide que la parte quejosa pueda solicitarla en su demanda o en cualquier momento del juicio hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

56. En efecto, existen actos que, si bien no se encuentran previstos expresamente en el artículo 126 de la Ley de Amparo, causan a la persona una afec-

José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausentes: Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio Armando Valls Hernández.

Por su parte, la Primera Sala abordó ese tópico al resolver la contradicción de tesis 42/2018, fallada el siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁶ Desde la Octava Época, el Pleno de este Alto Tribunal ha considerado que la suspensión de plano es equiparable a la suspensión definitiva, tal como puede verse en la jurisprudencia número P./J. 1/96 (8A), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo III, marzo de 1996, página 73. Registro digital: 200160, de rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL AUTO QUE LA NIEGA O CONCEDE."



tación equiparable a la de estos últimos y que, por su peculiaridad, la persona juzgadora no alcanza a percibir oficiosamente, lo que justifica que quien promueve el amparo pueda también formular una solicitud en la que exponga una violación que podría ameritar la concesión de la suspensión de plano.¹⁷

57. En un escenario en el que la parte promovente reclame algún acto que a consideración del órgano jurisdiccional resulte equiparable a alguno de los mencionados en ese precepto, entonces debe otorgarse la suspensión de plano, es decir, sin mayor tramitación.

Suspensión incidental

58. Cuando se reclama cualquier acto distinto a los señalados en el artículo 126 de la Ley de Amparo, la suspensión se tramita vía incidental, es decir, a través de un procedimiento en el que la persona que solicita el amparo (quejosa) puede aportar pruebas, el órgano jurisdiccional recaba los informes de las autoridades responsables y, una vez desahogadas las diligencias necesarias y formulados los alegatos de las partes, se emite la resolución correspondiente.

59. Dependiendo del tipo de acto por el que se solicite la suspensión, el incidente se podrá abrir de oficio por el órgano jurisdiccional o a petición de la parte quejosa.

60. La tramitación oficiosa del incidente, de conformidad con el artículo 127 de la Ley de Amparo, debe ser ordenada por el órgano jurisdiccional cuando se reclama la orden de extradición o algún otro acto que, si llegare a consumarse,

¹⁷ La Primera Sala ha establecido ese criterio en la jurisprudencia 1a./J. 55/2019 (10a.). Registro digital: 2020430, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, agosto de 2019, Tomo II, página 1270, de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO UN INTERNO RECLAMA DE LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS LA OMISIÓN DE BRINDARLE ATENCIÓN MÉDICA, SI SE ADVIERTE QUE ESA SITUACIÓN COMPROMETE GRAVEMENTE SU DIGNIDAD E INTEGRIDAD PERSONAL, AL GRADO DE EQUIPARARSE A UN TORMENTO.". Derivada de la contradicción de tesis 42/2018, fallada el siete de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



haría físicamente imposible restituir a la persona en el goce del derecho violado.¹⁸ En todos los demás casos la parte quejosa debe solicitar expresamente la medida cautelar para que se abra el incidente de suspensión.¹⁹ De acuerdo con ese precepto, el incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión de instancia de parte, lo que implica evidentemente el cumplimiento de los requisitos establecidos para el otorgamiento de la medida, pues de esa manera se explica la necesidad de la apertura de un incidente.

61. Las reglas y trámite que rigen la suspensión incidental se encuentran reguladas en los artículos 127 a 158 de la Ley de Amparo.²⁰

62. Para tramitar el citado incidente, la persona juzgadora forma un cuaderno o expediente de manera independiente del juicio principal. El procedimiento incidental cuenta con dos fases: la fase de suspensión provisional y la de suspensión definitiva.

¹⁸ **Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

¹⁹ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

²⁰ Esos preceptos se refieren únicamente a la suspensión de normas, actos u omisiones ajenos a la materia penal, pues la suspensión en esa materia se regula de manera independiente en los artículos 159 a 169 de la misma legislación.



63. De acuerdo con los artículos 138 y 144 de la mencionada ley, la suspensión provisional se decreta en el acuerdo de apertura del incidente y rige desde ese momento hasta que se celebra la audiencia incidental.

64. Una vez otorgada o negada la suspensión provisional, el órgano jurisdiccional debe requerir a las autoridades un informe previo y, en su caso, recabar los elementos de prueba que la quejosa haya ofrecido; realizado ese trámite, celebra una audiencia incidental y, posteriormente, emite la resolución definitiva en la que niega o concede la suspensión solicitada sin que se encuentre obligado a pronunciarse en el mismo sentido que al resolver sobre la suspensión provisional.

65. En caso de otorgarse la suspensión definitiva, la decisión rige a partir del dictado de la resolución y hasta que causa ejecutoria la sentencia de amparo que se dicte en el juicio principal.²¹

66. Respecto de los **requisitos que deben satisfacerse para que proceda la medida suspensiva, a petición de parte**, el artículo 128 de la Ley de Amparo prevé que basta con que se satisfagan dos: primero, que la persona que promovió el juicio la solicite y, segundo, que de concederse la suspensión no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.²²

²¹ **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

Artículo 144. En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

²² Sobre el segundo requisito últimamente mencionado, la misma ley enlista en su artículo 129 algunos casos en los que, de concederse la suspensión, se seguirían perjuicios al interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, entre los cuales destaca, para efectos del presente asunto,



67. El mencionado artículo 128 también dispone que **no serán objeto de suspensión** las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial; así como las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, con la acotación de que las multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, que ordene la referida Comisión, se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

68. En relación con los **aspectos que deben analizar los juzgadores de amparo cuando se tramita la suspensión incidental**, la ley menciona en su artículo 138 que, promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público para poder determinar si concede o niega la medida suspensiva.

69. Finalmente, respecto de los **efectos que pueden otorgarse a este tipo de suspensión**, los artículos 138 y 147 disponen que, en caso de resultar procedente conceder la medida cautelar, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, el órgano jurisdiccional debe fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, para lo cual puede establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.²³

el supuesto establecido en la fracción V, consistente en que "Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país".

²³ **Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."



70. Asimismo, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado, de acuerdo con el artículo 147 de la Ley de Amparo, puede ordenarse que las cosas se mantengan en el estado que guarden o, de ser jurídica y materialmente posible, ordenarse el restablecimiento provisional del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.²⁴

71. Es importante tener en cuenta para la resolución de esta contradicción de tesis, que el referido artículo 147 dispone también que el órgano jurisdiccional debe tomar las medidas que considere necesarias para evitar que se defrauden los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

²⁴ Sobre los efectos que pueden otorgarse a la medida suspensiva, el Tribunal Pleno estableció en la mencionada contradicción de tesis 146/2019, que de la lectura del artículo 147 se advertía que "... conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos:

"**a)** Un efecto conservativo (medida conservativa); o

"**b)** El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada).

"En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (medida conservativa), en tanto que ahí se establece que el Juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

"La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

"En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (tutela anticipada o anticipatoria).

"Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un efecto conservativo o bien uno de tutela anticipada, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.

"Dicho de otra forma, los efectos de la suspensión en el juicio de amparo ya no se limitan a los de una medida conservativa que busca mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino que también puede tener los efectos de una 'tutela anticipada', pues mientras sea jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión."



Estudio del tipo de suspensión que amerita la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años

72. Para poder definir si debe tramitarse la suspensión de plano o por la vía incidental cuando se impugna la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años, resulta necesario entender, en principio, que la aplicación de vacunas ayuda a proteger a las personas contra diversos tipos de enfermedades; previene los contagios, ayuda a generar inmunidad y evita la aparición de síntomas graves en caso de ser contagiado por alguna enfermedad o virus, como el COVID-19.²⁵

73. En este contexto, cabe mencionar que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia a la enfermedad denominada COVID-19. En México, el treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

74. Según información obtenida de la página de *internet* de la OMS, la COVID-19 es la enfermedad causada por el coronavirus conocido como SARS-

²⁵ Cfr. OMS. (2021). Vacunas e inmunización: ¿qué es la vacunación? 29 de abril de 2022, de OMS sitio web: https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/vaccines-and-immunization-what-is-vaccination?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gclid=Cj0KCQ-jwma6TBhDIARIsAOKuANwzuD4nPHbh7V2dsQQBLUK-XyHduTg97Mnlr-bR6mt15fVsit0wvq4aAom-JEALw_wcB

OMS. (2021). Eficacia teórica, eficacia real y protección de las vacunas. 29 de abril de 2022, de OMS sitio web: <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/vaccine-efficacy-effectiveness-and-protection>

Unicef. (2021). Lo que debes saber sobre las vacunas contra la COVID-19. 29 de abril de 2022, de Unicef sitio web: <https://www.unicef.org/es/coronavirus/lo-que-debes-saber-sobre-vacuna-covid19>

Secretaría de Salud. (2021). La vacuna contra COVID-19 es sólo una de las medidas de prevención. 29 de abril de 2022, de Quintana Roo Gobierno del Estado sitio web: <https://qroo.gob.mx/sesa/cecs/la-vacuna-contra-covid-19-es-solo-una-de-las-medidas-de-prevencion#:~:text=Inicio,La%20vacuna%20contra%20COVID%2D19%20es%20solo,de%20las%20medidas%20de%20prevenci%C3%B3n>

OPS. (2021). Inmunización. 29 de abril de 2022, de OPS sitio web: <https://www.paho.org/es/temas/inmunizacion>



CoV-2, el cual se transmite vía aérea de persona a persona o por el contacto con superficies contaminadas con el virus.²⁶

75. La evidencia científica ha apuntado a que las personas de más de sesenta años y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos o pulmonares, diabetes, obesidad o cáncer, corren un mayor riesgo de presentar cuadros graves, aunque cualquier persona, a cualquier edad, puede enfermar de COVID-19 y presentar un cuadro grave.²⁷

76. Como lo señala la versión 3.0 del documento rector de la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México", el índice de mortalidad en los grupos etarios se emplea únicamente como parámetro estadístico para establecer el orden de prioridad en la vacunación, pero no para excluir de manera definitiva a las personas de la aplicación de los biológicos correspondientes.²⁸

77. Esto conlleva el tácito reconocimiento de que las personas menores de dieciocho años también enfrentan un riesgo de afectación a su salud por contraer la enfermedad de COVID-19.

78. En cuanto a la vacunación contra el virus SARS-CoV-2, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 1/2021 adoptada el seis de abril de dos mil veintiuno estableció que:

- La pandemia generada por el virus que causa el COVID-19 ha originado una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, a nivel mundial y regional. El desarrollo, junto con la aprobación, fabricación y distribución de vacunas seguras y efectivas son pasos determinantes para: i) enfrentar los riesgos a la vida y a la salud derivados de la pandemia; ii) disminuir la sobrecarga de los sistemas de salud, y iii) mitigar los efectos de las medidas de salud pública que han sido implementadas para contener el contagio.

²⁶ Organización Mundial de la Salud, *Información básica sobre la COVID-19*, OMS, 13 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

²⁷ Ídem.

²⁸ Consultable en: <https://www.pediatria.gob.mx/archivos/covid-1.pdf>



- Las vacunas para prevenir este virus deben ser un bien público mundial y regional, y estar al alcance de todas las personas, con equidad y sin discriminación.

- Los Estados deben asegurar la distribución de las vacunas, y su acceso equitativo y universal, a través de la elaboración e implementación de un Plan Nacional de Vacunación; y en consecuencia, abstenerse de tratos discriminatorios a través de la remoción de obstáculos normativos, regulatorios o de cualquier tipo que podrían propiciar esta práctica, así como crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente vulnerados en sus derechos, o que se encuentran en mayor riesgo de sufrir discriminación.

79. De lo anterior podemos advertir que la omisión de aplicar las vacunas autorizadas por parte de las autoridades de la salud no tiene como consecuencia la pérdida de la vida, como lo señalaron dos de los tribunales contendientes pues, por una parte, el hecho de que una persona no esté vacunada no implica necesariamente que vaya a adquirir la enfermedad o a contagiarse del virus respectivo y, por otra, aun cuando se contagiara, ello no implica necesariamente que vaya a perder la vida.

80. Además, la política de vacunación, con base en la cual se apoyaron las personas promoventes del amparo para sostener que el Estado había incurrido en omisión de aplicarles las vacunas respectivas, no tiene como finalidad privar de la vida a persona alguna, mucho menos a adolescentes pues, por el contrario, **contempla a toda la población**, y ha calendarizado la aplicación de vacunas dando preferencia a las personas con mayores riesgos de salud, ya fuera por el grado de exposición ante el virus (las personas trabajadoras de la salud), la edad (pues las personas adultas mayores tienen mucho más riesgo de resentir afectaciones graves en su salud que las personas más jóvenes) o por existencia de comorbilidades u otros padecimientos preexistentes.

81. En atención a lo anterior, esta Suprema Corte considera que la suspensión solicitada en los casos como los que motivaron la presente contradicción de tesis no se ubica en alguna de las hipótesis a que se refiere al artículo 126 de la Ley de Amparo, esto es, suspensión de plano, pues no estamos ante un acto que importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal



fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales. Tampoco estamos ante actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

82. En todo caso, la consecuencia que sí se sigue necesariamente de la omisión de aplicar las vacunas correspondientes y autorizadas por la autoridad de salud respectiva, es que la persona no vacunada se coloca en una situación de riesgo de contagiarse o contraer el virus SARS-CoV-2 y, en caso de enfermarse por dicho virus, resultaría físicamente imposible restituir el derecho afectado, esto es, el derecho a la salud, pues con independencia de que la persona resulte asintomática o se cure, nada restituirá el tiempo que padeció la enfermedad y, en su caso, sus secuelas.

83. Dada la irreparabilidad que podrían resentir las y los adolescentes pro-moventes del amparo en su derecho a la salud, se considera que este tipo de casos debe ubicarse en la hipótesis que establece el artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo (suspensión incidental de oficio), que dice:

"**Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"...

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

84. Lo anterior se robustece tomando en cuenta que las niñas, niños y adolescentes son un grupo de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, en esa medida, gozan de una especial protección en sus derechos.

85. Así se desprende de los artículos 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política del País, 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 2 y 18 de la Ley



General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los cuales establecen que el Estado Mexicano, en todas las medidas que adopte y que involucren a la niñez y la adolescencia, debe atender primordialmente a su interés superior.²⁹

²⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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. ..."

Convención sobre los Derechos del Niño

"Artículo 3

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

"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.

"3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

"Artículo 2. Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley. Para tal efecto, deberán:

"I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

"II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

"III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

"El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma Parte.

"Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

"Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar



86. En ese sentido, el artículo 127 de la Ley de Amparo debe interpretarse a la luz del interés superior de la niñez y de la adolescencia, el cual consiste en que el desarrollo y el ejercicio pleno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a ese grupo. Asimismo, este principio implica que los diferentes ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con las niñas, niños y adolescentes se realicen a través de **medidas reforzadas**, ya que sus intereses deben resguardarse siempre con una mayor intensidad.³⁰

en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley.

"La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Legislatura de la Ciudad de México, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente ley."

"Artículo 18. En todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio."

³⁰ "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. El interés superior del menor tiene un contenido de naturaleza real y relacional, que demanda una verificación y especial atención de los elementos concretos y específicos que identifican a los menores, por lo que el escrutinio que debe realizarse en controversias que afecten dicho interés, de forma directa o indirecta, es más estricto que el de otros casos de protección a derechos fundamentales. Particularmente, en el ámbito jurisdiccional el interés superior del menor es tanto un principio orientador como una clave heurística de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, el interés superior del menor ordena la realización de una interpretación sistemática que considere los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez; de este modo, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio orientador fundamental de la actuación judicial; de ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus posibilidades. En suma, el principio del interés superior del menor debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores, lo que necesariamente implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas, ya que los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad."

1a. LXXXIII/2015 (10a.), tesis aislada, Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2008546. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1397.



87. Esto se traduce en que la función del interés superior de la niñez y la adolescencia, como principio jurídico protector, sea asegurar la efectividad de sus derechos, potencializando el paradigma de la "protección integral"; y, como principio garantista, priorizar las políticas públicas destinadas a garantizar el núcleo duro de los derechos.³¹

88. En el ámbito jurisdiccional, el interés en comento es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño, niña o adolescente en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, si lo que este principio conlleva es a que ineludiblemente la persona juzgadora tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, se robustece la conclusión relativa a que, dada la irreparabilidad que podrían resentir las personas adolescentes en su derecho a la salud, en este tipo de casos **la suspensión debe tramitarse en la vía incidental oficiosa.**

89. De ahí que, en relación con la primera pregunta formulada en esta contradicción de tesis, este Tribunal Pleno considera que **la suspensión solicitada por omisión en aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 en personas adolescentes que no padecen comorbilidad debe proveerse vía incidental oficiosa, en términos del artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo.**

Amparo directo en revisión 2293/2013. 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

³¹ Cfr. 1a. CXXII/2012 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR.", tesis aislada, Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2000988. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 260.

Amparo directo en revisión 69/2012. 18 de abril de 2012. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El caso señaló que el interés superior del menor impone al Estado el deber de fijar, según las circunstancias particulares del caso, si deben privilegiarse determinados derechos de las niñas, niños y adolescentes frente a los intereses de terceros, sin que ello implique la exclusión de los derechos de estos últimos.



Segunda cuestión: ¿Debe concederse la suspensión en el juicio de amparo para que las autoridades de salud apliquen la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años, cuando el biológico ya fue autorizado por autoridad competente, pero no puedan acceder a dicha vacuna por no estar programada su aplicación?

90. Como cuestión preliminar, debe destacarse que es un hecho notorio que el caso que se somete a la consideración de este Alto Tribunal se desenvuelve en un contexto de emergencia sanitaria provocada por un virus altamente contagioso (SARS-CoV-2), causante de una enfermedad que genera afectaciones relevantes a la salud con potencial riesgo de muerte, en algunos supuestos (COVID-19).

91. Ahora bien, la pandemia causada por el virus mencionado se ha caracterizado por ser un fenómeno dinámico y altamente fluctuante, dado lo imprevisto que representa su alta mutación y la aparición de diversas variantes que han modificado la facilidad de su propagación, la gravedad de la enfermedad asociada y la eficacia de la vacuna, los medicamentos para el tratamiento, los medios de diagnóstico y otras medidas de salud pública y social.³²

92. Este panorama presupone la necesidad, por parte de las autoridades encargadas de la política de vacunación, de actualizar de manera continua y expedita la política pública delineada para enfrentar la pandemia y ajustar sus directrices a las situaciones cambiantes que su evolución ha representado y conforme la Cofepris vaya autorizando el uso de vacunas para cada grupo de personas.

93. En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación no es ajeno a los esfuerzos y acciones tomadas por el Estado con la finalidad de controlar y aminsonar los efectos de la enfermedad COVID-19.

³² La Organización Mundial de la Salud ha identificado diversas variantes denominadas con las letras del alfabeto griego Alpha, Beta, Gamma, Delta, Epsilon, Lambda, Mu, Ómicron, Theta y Zeta, con sus respectivos linajes descendientes (subvariantes). Esta información se obtuvo de la consulta efectuada el dieciséis de febrero de dos mil veintidós a la página electrónica oficial de la Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/es/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants>.



94. Señalado lo anterior, este Tribunal Pleno procede a definir si debe concederse o no la suspensión en el juicio de amparo para que las autoridades apliquen la vacuna.

95. De acuerdo con el artículo 127 de la Ley de Amparo, la apertura oficiosa del incidente de suspensión debe sujetarse, en lo conducente, al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, por lo que a continuación se analiza si de acuerdo con las reglas que rigen la suspensión incidental se reúnen los requisitos para otorgarla cuando una persona adolescente de entre doce y diecisiete años, sin comorbilidad, reclama la omisión de la aplicación del **esquema completo** de vacunación para prevenir la COVID-19.

96. En este contexto, debe decirse que el primer requisito necesario para otorgar la suspensión (fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo) consistente en que la suspensión debe ser solicitada por la parte quejosa, no merece mayor pronunciamiento en estos casos, en tanto que el trámite de la suspensión que opera en la especie debe realizarse oficiosamente.

97. Por otro lado, respecto del requisito consistente en que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II del artículo 128), el mismo debe analizarse de manera ponderada con la apariencia del buen derecho (artículo 138) de conformidad con lo siguiente:

98. El artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, establece que se afecta al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave. Por tanto, es necesario verificar las medidas que ha implementado el Poder Ejecutivo ante el virus SARS-CoV-2.

99. Al respecto, tenemos que el Gobierno Federal ha puesto en marcha la "Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México" (denominada en adelante como política nacional), en la que periódicamente hace del conocimiento, entre otras cosas, las vacunas disponibles en el país, la priorización de población a vacunar, así como las etapas



y logística de la estrategia de vacunación.³³ La política nacional ha tenido diversas modificaciones, pero sólo se mencionarán las que tienen importancia para la solución de la contradicción de tesis.

100. Es importante señalar que no sería propio del incidente de suspensión, ni del ejercicio de las atribuciones de este Tribunal Constitucional, calificar la idoneidad de la política pública; la referencia que a ella se hace en este apartado es únicamente con la finalidad de verificar si lo allí establecido impide de alguna manera el otorgamiento de la medida suspensiva solicitada.

101. En la versión 3.0 de la política nacional de ocho de diciembre de dos mil veinte se programó el suministro de las vacunas para toda la población, de acuerdo con el siguiente orden de prelación, basado en el mayor riesgo de morir por COVID-19: **i)** personas trabajadoras del sector salud, **ii)** personas mayores de ochenta años, **iii)** personas de setenta a setenta y nueve años, **iv)** personas de sesenta a sesenta y nueve años, **v)** personas de cincuenta a cincuenta y nueve años, **vi)** personas de cuarenta a cuarenta y nueve años y **vii)** población menor de cuarenta años.³⁴

102. En la versión en comento, se destacó que ninguna vacuna podía aplicarse a personas menores de dieciocho años **hasta que se contara con la suficiente evidencia sobre su seguridad**, ya que a la fecha de su publicación no se había realizado algún ensayo clínico que incluyera a ese grupo de la población ni a mujeres embarazadas.

103. El once de diciembre de dos mil veinte, la Cofepris autorizó la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech contra la enfermedad COVID-19 para personas a partir de los dieciocho años de edad.³⁵

³³ El ocho de enero de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México", en el que el secretario de Salud comunicó que esa política nacional debía darse a conocer en el sitio electrónico: www.coronavirus.gob.mx.

³⁴ Consultable en: <https://www.pediatria.gob.mx/archivos/covid-1.pdf>

³⁵ Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/vacunas-covid-19-autorizadas>

Durante el 2021 la Cofepris autorizó el uso de nueve marcas más de vacunas para la población de dieciocho años en adelante.



104. El veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno se dio a conocer la versión 7.0 de la política nacional en la que **tomando en cuenta, entre otras cosas, la autorización de la vacuna** emitida por la Cofepris, se incluyó en la población a vacunar a las mujeres embarazadas de **dieciocho años y más**, y se programó la vacunación de la población de **dieciocho años de edad** en adelante para el mes de julio de ese año.³⁶

105. En esa versión se destacó que todas las vacunas aprobadas en México han proporcionado evidencia científica basada en análisis intermedios de los datos obtenidos en estudios clínicos y estudiada por el Comité de Moléculas de la Cofepris.

106. El veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la citada Comisión autorizó la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech contra la enfermedad COVID-19, para personas a partir de los doce años de edad, bajo un **esquema de dos dosis, con un intervalo de tres a seis semanas entre cada una**. La Comisión informó que la vacuna cumple los requisitos de calidad, seguridad y eficacia para que pueda ser aplicada a adolescentes a partir de la mencionada edad.³⁷

107. Lo anterior, motivó la emisión de la versión 9.0 de la Política Nacional de Vacunación de **veinticinco de enero de dos mil veintidós**, en la que nuevamente **se tomó en cuenta la autorización de la vacuna emitida por la Cofepris** de veinte de diciembre de dos mil veinte, y se volvió a subrayar que esa aprobación estuvo sustentada en evidencia científica revisada por el Comité de Moléculas Nuevas.³⁸

108. En la política nacional, se precisó que el orden que se sigue para la vacunación de las personas está determinado por cuatro ejes de priorización:

³⁶ Consultable en: http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/2021.09.28-PN-Vx_COVID-1.pdf

³⁷ Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/articulos/cofepris-emite-modificacion-a-la-autorizacion-para-uso-de-emergencia-de-vacuna-pfizer-biontech-permitira-aplicacion-a-partir-de-12-anos?idiom=es>

³⁸ Consultable en: http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/2022.01.25-PN-Vx_COVID.pdf



i) la edad, *ii)* las comorbilidades, *iii)* los grupos de atención prioritaria y *iv)* el comportamiento de la pandemia. En el documento se indicó también lo siguiente:

- Se atendió la recomendación del Grupo Técnico Asesor de Vacunas para que la inoculación se realice por grupos de edad, independientemente de la presencia de comorbilidades en las personas de cuarenta años y más.

- La aplicación de la vacuna para los grupos etarios restantes depende de la "suficiencia de proveeduría", lo que se entiende como la **existencia y disponibilidad de biológicos en cantidades y logística suficientes, bajo un criterio de priorizar a las personas con mayor riesgo de afectación a su salud por la presencia de comorbilidades.**

- En cuanto al tercer orden de prioridad, relativo a los grupos de personas vulnerables, la aplicación de la vacuna a niñas, niños y adolescentes está condicionada por la existencia de estudios y análisis específicos de calidad, seguridad y eficacia de los biológicos.

- Hasta la fecha de la última actualización de la política nacional, **la única vacuna que cuenta con una autorización de uso en emergencia a nivel mundial para las personas adolescentes es el biológico de Pfizer-BioNTech, acotado al sector de doce a diecisiete años.**

109. En la política nacional en comento se decidió lo siguiente:

"... En ese sentido y ante la suficiencia de vacunas de Pfizer, se decide ofrecer esta vacuna al grupo de 15 a 17 años sin comorbilidades, manteniendo la prioridad de vacunar a todo NNA de 12 a 17 años **que presenten alguna comorbilidad.**"

110. En el apartado identificado bajo el rubro "Población menor de 18 años", se hicieron las siguientes aclaraciones:

"Población menor de 18 años

"... Hasta el momento, sólo una vacuna pudiera ser utilizada en población menor de edad, y en un grupo específico de entre 12 y 17 años. Ninguna de las



vacunas disponibles en México puede ser utilizada en personas menores de 12 años, por lo que aún no se contempla una etapa específica para esta población. Para la vacunación de personas de 12 a 17 años, se contempla una priorización de acuerdo con sus condiciones de vida, por ejemplo, las comorbilidades con las que viven como lo recomienda el Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (SAGE) de la OMS que ha llegado a la conclusión de que ... Se puede ofrecer esta vacuna a los niños de 12 a 15 años que corren un mayor riesgo, junto con otros grupos prioritarios en la vacunación.

"Asimismo, el GTAV ha recomendado que la vacunación de personas de 12 a 17 años con comorbilidades que incrementan el riesgo de enfermedad grave se lleve a cabo una vez que se cumpla con una cobertura mínima del 70 % del grupo de personas de 40 años y más. ...

"... Al momento de la publicación de esta política nacional, cinco de las vacunas contempladas para la estrategia de vacunación en México, Pfizer-BioNTech, AstraZeneca, Sputnik V, Sinovac y Moderna cumplen esta condición, por lo tanto, a la población que se administre como primera dosis alguno de estos productos, **cuenta con la garantía de la segunda dosis ...**"

111. Es importante relatar que el tres de marzo del año en curso la Cofepris autorizó la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech contra la enfermedad COVID-19 para personas **a partir de los cinco años en un esquema de dos dosis con un intervalo de aplicación de tres a seis semanas.**³⁹

112. Pues bien, en la política nacional vigente **no se programó** algún periodo para la aplicación de la vacuna autorizada por la Cofepris al segmento de personas de **doce a diecisiete años sin comorbilidades**. Sin embargo, es un hecho notorio que se comenzó a vacunar a una parte de dicho grupo, particularmente en el rango de quince a diecisiete años, en diversas entidades federativas del país, en las que se han aplicado las primeras dosis y se han anunciado las fechas

³⁹ Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/vacunas-covid-19-autorizadas>



en las que se suministrarán tanto las segundas dosis como las primeras a quienes se hayan rezagado.⁴⁰

113. También es un hecho notorio que el veintiocho de abril del año en curso la Secretaría de Salud habilitó el registro para la aplicación de la **primera dosis** al grupo de adolescentes de **doce a diecisiete años sin comorbilidades**.⁴¹

114. Como se observa, el Ejecutivo Federal ha comenzado la fase de vacunación de las personas adolescentes de doce a diecisiete años, sin comorbilidades, **no obstante que no programó un periodo de vacunación para este grupo**.

115. Lo hasta aquí relatado revela que, entre otras medidas, el Gobierno Federal adoptó la consistente en que ninguna vacuna puede aplicarse **hasta contar con la suficiente evidencia sobre su seguridad**, y la inoculación de los adolescentes de doce a diecisiete años, incluso sin comorbilidades, se ha comenzado a realizar una vez que la Cofepris ha autorizado el uso de una vacuna segura, con un esquema de dos dosis, no obstante que no estén calendarizados expresamente en la última actualización de la política nacional.

116. A la fecha en la que se publicó la versión 9.0 de la política nacional, se dispuso que la población a la que se le administre la primera dosis de la vacuna, **tiene garantizada el de la segunda**, lo cual, a la fecha en que se resuelve este asunto no ha sido modificado.

117. Es por lo anterior que el otorgamiento de la suspensión provisional para el efecto de que a las y los adolescentes **de doce a diecisiete años, sin comorbilidades**, se les aplique el **esquema completo de vacunación (dos dosis)**, no impide la ejecución de las medidas implementadas por el Ejecutivo Federal para

⁴⁰ Se citan como ejemplos el Estado de Nuevo León en el que se asignaron los días dieciséis a veintiocho de febrero de dos mil veintidós para aplicar la segunda dosis de la vacuna Pfizer a las personas de quince a diecisiete años, la Ciudad de México en la que se contempló el periodo del catorce al diecinueve de febrero para ese mismo grupo y el Estado de México en el que se prevé el lapso del veintiséis de noviembre al diez de diciembre. Información consultable en: <https://www.nl.gob.mx/publicaciones/calendario-y-puntos-de-vacunacion-contra-covid-19>; <https://vacunacion.cdmx.gob.mx/public/VacunacionJovenes15a17.xhtml>; y <https://edomex.gob.mx/vacunacion>

⁴¹ Consultable en: <https://mivacuna.salud.gob.mx/index.php>



la prevención de la COVID-19; por el contrario, la medida otorgada en ese sentido es congruente con las acciones adoptadas en la política nacional para proteger a las citadas personas, en tanto que hay un biológico autorizado por la Cofepris para inocular a ese grupo de la población. Consecuentemente, no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo.⁴²

118. En adición a lo hasta aquí considerado, el otorgamiento de la suspensión provisional para que se aplique el esquema completo de vacunación a las personas de doce a diecisiete años, no representa una afectación del interés social o una contravención de disposiciones de orden público, ya que por el contrario, se privilegia la necesidad de que los grupos de población contemplados en la política nacional tengan acceso a las medidas diseñadas para prevenir la COVID-19, el interés superior de la infancia y de la adolescencia y su derecho a la salud.

119. En este sentido, cabe destacar que, de acuerdo con la Ley General de Salud, la atención de niños, niñas y adolescentes, y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, son de carácter prioritario, y el Estado debe procurar el abasto y distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación.⁴³

⁴² **Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"...

V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; ..."

⁴³ **Artículo 61.** El objeto del presente capítulo es la protección materno-infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el periodo que va del embarazo, parto, post-parto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

"La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

"...

II. La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas, y en su caso atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual; ..."

Artículo 157 Bis 12. El Estado Mexicano procurará el abasto y la distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación."



120. De conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las personas menores de edad tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud, por lo que todas las autoridades **deben coordinarse a fin de fomentar y ejecutar los programas de vacunación** de la niñez y adolescencia.⁴⁴ Por ende, con la concesión de la medida se permite el cumplimiento de esas disposiciones de orden público.

121. Del análisis preliminar de la regularidad de la omisión reclamada –a la luz de la apariencia del buen derecho y sin que lo aquí decidido implique juzgar sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad– se advierte que la abstención de aplicar el esquema completo de dos dosis de la vacuna autorizada a las personas adolescentes de doce a diecisiete años que no padecen alguna comorbilidad les impediría, **de manera injustificada**, acceder a las medidas implementadas por el Ejecutivo para prevenir la COVID-19.

122. Se considera lo anterior, toda vez que concurren los siguientes aspectos:

- La Cofepris ya autorizó la vacuna Pfizer-BioNTech para ese grupo de la población.
- La política pública vigente señala que el Estado cuenta con vacunas suficientes de esa marca.
- La citada política pública garantiza la aplicación de la segunda dosis.

⁴⁴ **Artículo 50.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:

"...

"IX. Fomentar y **ejecutar los programas de vacunación** y el control de la niñez y adolescencia sana para vigilar su crecimiento y desarrollo en forma periódica; ..."



- El Estado tiene el deber de procurar el abasto y distribución oportuna y gratuita, así como la disponibilidad de los insumos necesarios para las acciones de vacunación.

- De no concederse la suspensión para el efecto solicitado, esto es, para que se aplique el esquema de vacunación a las personas adolescentes promoventes del amparo, correrían el riesgo de contagiarse con el virus, lo cual afectaría o, cuando menos, pondría en riesgo su salud de modo irreparable.

123. Por las razones expuestas, se concluye que la respuesta a la segunda cuestión es que debe concederse la suspensión provisional en contra de la omisión de las autoridades sanitarias responsables de aplicar el esquema de dos dosis de vacunación a las personas quejosas de doce a diecisiete años de edad que no padezcan comorbilidad, siempre y cuando, a consideración fundada y motivada por parte de dichas autoridades, no exista condición física o padecimiento que lo impida.

124. Efectos de la medida. De acuerdo con los artículos 138 y 147 de la Ley de Amparo, la suspensión provisional debe concederse para el efecto de que a la brevedad posible se aplique el esquema completo de vacunación a las quejosas de doce a diecisiete años, contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19, de acuerdo con la autorización emitida por la Cofepris.

125. Lo anterior, siempre y cuando, a consideración fundada y motivada por parte de dichas autoridades, no exista condición física o padecimiento que lo impida.

126. Por todo lo expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta a continuación.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

127. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios siguientes:



SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE TRAMITARSE OFICIOSAMENTE EN LA VÍA INCIDENTAL CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE ENTRE DOCE Y DIECISIETE AÑOS DE EDAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en torno a la vía en que debía tramitarse y analizarse la procedencia de la suspensión en juicios de amparo promovidos en contra de la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19, a adolescentes de entre doce y diecisiete años de edad, y mientras un tribunal consideró que era improcedente la suspensión de plano solicitada, porque no había peligro inminente de pérdida de la vida, sino una afectación a la salud de las personas y dejó a salvo los derechos de la promovente para solicitar que la suspensión se tramitara por la vía incidental conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo, los otros tribunales concedieron la suspensión de plano en términos del artículo 126 de la ley citada, porque consideraron que la omisión reclamada ponía en riesgo la vida de las y los adolescentes solicitantes.

Criterio jurídico: La suspensión solicitada en los juicios de amparo promovidos en contra de la omisión de vacunar a adolescentes de entre doce y diecisiete años en contra del virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19, debe tramitarse oficiosamente por la vía incidental, al actualizarse el supuesto establecido en el artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo.

Justificación: La omisión de aplicar las vacunas autorizadas por parte de las autoridades de la salud no tiene como consecuencia la pérdida de la vida pues, por una parte, el hecho de que una persona no esté vacunada no implica necesariamente que vaya a adquirir la enfermedad o a contagiarse del virus y, por otra, aun cuando se contagiara, ello no conduce necesariamente a que vaya a perder la vida. Además, la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 en la que se apoyaron las personas promoventes del amparo para sostener que el Estado Mexicano había incurrido en omisión de aplicarles las vacunas respectivas, no tiene como finalidad privar de la vida a persona alguna, mucho menos a personas adolescentes pues, por el contrario, dicha política contempla a toda la población y ha calendarizado la aplicación de vacunas dando preferencia a las



personas con mayores riesgos de salud. Por ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la suspensión solicitada para el efecto de que se apliquen las vacunas autorizadas por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) en contra del virus SARS-CoV-2 a adolescentes entre doce y diecisiete años, no se ubica en alguna de las hipótesis a que se refiere el artículo 126 de la Ley de Amparo, esto es, suspensión de plano, sino en la hipótesis del artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo, que establece los casos en que la suspensión incidental se abrirá de oficio, pues la omisión de aplicar las vacunas autorizadas por la Cofepris coloca a la persona no vacunada en una situación de riesgo de contagio por el virus SARS-CoV-2, y en caso de enfermarse, resultaría físicamente imposible restituir el derecho afectado, esto es, el derecho a la salud, pues con independencia de que la persona resulte asintomática o se cure, nada restituirá el tiempo que padeció la enfermedad y, en su caso, sus secuelas.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A ADOLESCENTES DE DOCE A DIECISIETE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, DE LA VACUNA AUTORIZADA POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS), Y AÚN NO HA SIDO PROGRAMADO EL PERIODO DE VACUNACIÓN PARA ESE GRUPO POBLACIONAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de recursos de queja interpuestos en contra de acuerdos emitidos en juicios de amparo, en los que adolescentes de entre doce y diecisiete años de edad, sin comorbilidades, solicitaron la suspensión de plano para el efecto de que se les aplicara la vacuna autorizada por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México, y mientras uno de los tribunales negó la suspensión, porque su otorgamiento modificaría la Política Nacional de Vacunación, los otros la concedieron al sostener que si ya existía una vacuna autorizada por la autoridad competente para ese grupo de la población, debía privilegiarse su derecho a la salud y el interés superior del adolescente, aun cuando no se hubiera programado la vacunación para ese grupo poblacional.



Criterio jurídico: La suspensión provisional debe concederse para el efecto de que, a la brevedad, las autoridades responsables apliquen a las y los adolescentes de doce a diecisiete años, sin comorbilidades, el esquema completo de dosis contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19, de la vacuna autorizada por la Cofepris, siempre y cuando, a consideración fundada y motivada por parte de las autoridades sanitarias, no exista condición física o padecimiento que lo impida.

Justificación: El otorgamiento de la suspensión provisional no impide la ejecución de las medidas implementadas para la prevención de la COVID-19 y es congruente con las acciones y políticas adoptadas para proteger a las personas adolescentes, ya que al momento en que se promovieron los juicios de amparo, la Cofepris ya había autorizado el uso de una vacuna segura para personas de entre doce a diecisiete años, incluso sin comorbilidades. Además, no representa una afectación al interés social o una contravención a disposiciones de orden público, ya que privilegia la necesidad de que todos los grupos de población contemplados en la política nacional tengan acceso a las medidas diseñadas para prevenir la COVID-19, así como el interés superior de la niñez y de la adolescencia y su derecho a la salud y, de acuerdo con la apariencia del buen derecho, la abstención de aplicar el esquema completo de la vacuna autorizada pondría en riesgo, de manera injustificada, la salud de las y los adolescentes.

VII. DECISIÓN

128. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios denunciados.

TERCERO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencias los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en



los términos precisados en el apartado VII de la presente resolución y conforme a las tesis propuestas.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción de criterios. El señor Ministro Pérez Dayán votó únicamente en favor del primer punto de contradicción. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena votó obligado por la mayoría, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer, acerca



de las consideraciones relativas a la primera cuestión. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer, acerca de las consideraciones relativas a la segunda cuestión. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

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, 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 Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintisiete 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. Doy fe.

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



Nota: Los rubros a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis de jurisprudencia P./J. 6/2022 (11a.) y P./J. 7/2022 (11a.), publicadas 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, páginas 11 y 15, con números de registro digital: 2025292 y 2025295, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2019 (10a.) y aislada 1a. LXXXIII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 146/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con número de registro digital: 29902.

Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 255/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de junio de dos mil veintidós.

El presente asunto tiene origen en la discrepancia de criterios entre distintos Tribunales Colegiados de Circuito, en torno a la vía en que debe tramitarse y resolverse la suspensión del acto reclamado en juicios de amparo promovidos contra la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 en menores de entre doce y diecisiete años.

Un tribunal consideró que era improcedente la suspensión de oficio y de plano, porque no existía peligro inminente de la pérdida de vida de los menores, sino sólo una afectación en su salud por el probable contagio de la enfermedad COVID-19. Por tanto, la medida cautelar debía ser tramitada en la **vía incidental** conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo.

Ante un caso similar, los restantes tribunales contendientes decidieron que era procedente la **suspensión de plano** en términos del artículo 126 de la ley citada, ya que la omisión de aplicar la vacuna al referido grupo etario ponía en riesgo su vida.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la suspensión solicitada por la omisión de aplicar la vacuna debió proveerse a



través de una vía distinta a la elegida por los órganos jurisdiccionales contendientes, a saber, la **incidental oficiosa** de conformidad con el artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo, siempre que, a consideración fundada y motivada de la autoridad, no exista condición física o padecimiento que lo impida.

Consideraciones del voto particular

Como lo manifesté en sesión, comparto la existencia de la contradicción; sin embargo, conforme a los casos analizados, a mi juicio, la medida cautelar debe proveerse de oficio y de plano para que las autoridades de salud apliquen la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a adolescentes de entre doce y diecisiete años, pues de no suministrarse de forma inmediata se pondría en un riesgo muy alto la salud y la vida de los niños y adolescentes.

El artículo 126 de la Ley de Amparo dispone que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate, entre otros, de actos que importen **peligro de privación de la vida**.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que lo relevante para la concesión de la suspensión de oficio y de plano es que los actos u omisiones reclamados afecten gravemente los derechos o bienes jurídicamente tutelados, prioritarios e imprescindibles para las personas, es decir, los derechos y bienes relacionados con la vida, la dignidad e integridad de éstas.

Por ello, para proveer sobre la suspensión en el caso examinado, resulta medular tomar en consideración la celeridad, urgencia y alto grado de necesidad respecto de la vacunación inmediata y oportuna al referido grupo etario, a fin de salvaguardar su salud y, por ende, prioritariamente su vida ante un eventual contagio y padecimiento de la enfermedad, lo que a mi consideración se logra con mayor prontitud y efectividad mediante la concesión de la suspensión de oficio y de plano, porque esa actuación excluye el análisis del orden público y del interés social, como requisitos que deben ser examinados en la suspensión vía incidental, precisamente ante la gravedad de los actos respecto de los cuales procede este tipo de suspensión.

Efectivamente, establecer una vía distinta a la de oficio y de plano para proveer sobre la suspensión del acto reclamado, implica que los Jueces de Distrito tengan que tramitarla vía incidental y examinar que la concesión para que se



vacune a los menores de edad, no siga perjuicio al interés social ni contravenga disposiciones de orden público, lo que eminentemente impondría requisitos adicionales que retardarían en su emisión y cumplimiento, en detrimento de la salud de los menores de edad, al grado de poner en riesgo su vida.

Por tales motivos, a fin de determinar la vía idónea para acordar sobre la suspensión era indispensable que el proyecto valorara la trascendencia del caso analizado y el riesgo que corren los infantes al no ser vacunados de manera inmediata, por lo que debió ponderarse la convergencia de dos figuras trascendentales en la protección de los derechos humanos. Por una parte, el interés superior del menor como criterio rector para garantizar el ejercicio pleno de su derecho y, por otra, el derecho a la salud que se pone en riesgo o peligro por la falta de vacunación inmediata de ese grupo etario.

El interés superior del niño es un principio de rango constitucional, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

Además, deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma Parte.

Es decir, al tomar una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

Para el caso, cobra singular relevancia la acepción del interés superior del menor como principio, ya que su función es la de constituirse en un mandato de optimización para asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores, que implica preservar en la mayor medida posible la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la "protección integral" de este grupo vulnerable, lo que implica incluso, que todas las autoridades estatales velen por la protección de los derechos del niño.

Así, el interés superior del niño resulta aplicable tanto a los derechos sustantivos de la niñez, como a los derechos adjetivos y formalidades del procedimiento en que se ventilen asuntos que involucren derechos de la infancia; de ahí que sea no sólo justificado, sino en ciertas ocasiones, un deber de los Jueces



modular las reglas del proceso para poder hacer patente ese interés superior y su derecho de prioridad.

Por tanto, el principio de interés superior del menor ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas "reforzadas" o "agravadas" y la idea que subyace a este mandato es que los intereses de los niños deben protegerse con la mayor amplitud posible.

También el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que es obligación del Estado garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, entendiéndose por tales servicios las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona.

El Tribunal Pleno¹ ha sostenido que la teleología del artículo 4o. constitucional es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, lo cual se consideró derivaba de la exposición de motivos y de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, que dieron origen a su reforma de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la cual se decidió elevar al rango constitucional el derecho a la "protección de la salud".

Luego, el artículo 4o. constitucional y diversos tratados internacionales celebrados por México consideran de fundamental importancia la procuración de la salud de los seres humanos, buscando con ello su pleno desarrollo y bienestar. Así, el derecho a la salud constituye la obligación estatal de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas puedan gozar de los servicios de salud encaminados a la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad física y psicológica.

De esa manera, el interés superior de la infancia vinculado con el derecho a la salud, permiten advertir la pertinencia de la suspensión de oficio y de plano como la medida más eficaz para evitar, de forma inmediata y prioritaria, poner en riesgo la salud y vida de los menores con la vacunación oportuna para protegerlos ante el eventual riesgo de contagio y agravamiento por la enfermedad COVID-19.

¹ Amparo en revisión 115/2003.



SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 8/2022. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL NOVENO CIRCUITO. 27 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, MANUEL POBLETE RÍOS Y MANUEL HAFID ANDRADE GUTIÉRREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El recurrente en una queja derivada de un juicio de amparo indirecto denunció, en representación de su menor hijo, la posible contradicción entre los criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados de distintos circuitos judiciales. El denunciante señaló que existe discrepancia en relación con el otorgamiento de la suspensión de plano cuando el acto reclamado es la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a niñas y niños de entre cinco y once años de edad, pues un tribunal negó la medida cautelar mientras que el otro la concedió.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	Competencia	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, al tratarse de criterios de Tribunales Colegiados de diferentes circuitos.	3
II	Legitimación	La denuncia de contradicción de tesis fue presentada por parte legitimada, ya que la	4



		formuló el recurrente en la queja 34/2022, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.	
III	Criterios denunciados	<p>1. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 34/2022.</p> <p>2. Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, en el recurso de queja 411/2021.</p>	4 a 11
IV	Existencia de la contradicción	<p>Primer requisito. Existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.</p> <p>Segundo requisito. Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos.</p> <p>Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica:</p> <p><i>¿Debe concederse la suspensión en los juicios de amparo promovidos por la falta de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 a las niñas y niños que cuentan con edades entre cinco y once años, no obstante que la Cofepris no haya autorizado un biológico para ese grupo etario?</i></p>	11 a 17
V	Estudio de fondo	Análisis de la interrogante derivada de la contradicción de tesis.	17 a 29
VI	Criterio que debe prevalecer	SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS).	29 a 31



VII	Decisión	<p>PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis.</p> <p>SEGUNDO. Existe la contradicción de tesis.</p> <p>TERCERO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>CUARTO. Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.</p>	31
-----	-----------------	--	----

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

SENTENCIA

1. Denuncia de la contradicción. El doce de enero de dos mil veintidós, ***** , en representación de su hijo, de entonces siete años de edad, quien tiene el carácter de quejoso y recurrente en el recurso de queja número 34/2022, del índice del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por éste último al resolver ese medio de impugnación y el emitido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, en el recurso de queja 411/2021.

2. El denunciante señaló que existe discrepancia entre los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes en relación con el otorgamiento de la suspensión de plano, cuando se reclama la omisión de aplicar el esquema completo de dos dosis de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a niñas y niños de cinco a once años de edad. Lo anterior, ya que un tribunal **negó** la medida cautelar, mientras que el otro la **concedió**.



3. Trámite de la denuncia. Por acuerdo de diecisiete de enero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó registrar el expediente con el número 8/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

4. En el mismo acuerdo, el Ministro presidente ordenó solicitar a los tribunales contendientes copia certificada de las resoluciones respectivas y que informaran si sus criterios se encontraban vigentes. Al respecto, los tribunales manifestaron que los criterios se mantenían en vigor.

5. Integración. Por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el expediente se encontraba debidamente integrado, por lo que ordenó su envío a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

6. Mediante oficio ***** , de ocho de abril de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito informó lo siguiente: "*... este Tribunal Colegiado cambió el criterio que se sostuvo en el recurso de queja 34/2022, a partir del cinco de abril pasado, con la emisión de las resoluciones dictadas en los recursos de queja ***** , ***** y ***** , tratándose de menores de cinco a once años de edad, en razón de que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), ya autorizó la aplicación para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, para ese grupo etario, en un esquema complejo de dos dosis, con un intervalo entre dosis de tres a seis semanas.*"

I. COMPETENCIA

7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del



Poder Judicial de la Federación,¹ en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis en materia común suscitada entre Tribunales Colegiados de distintos circuitos judiciales al resolver dos recursos de queja interpuestos en contra de resoluciones relacionadas con la suspensión de plano en el juicio de amparo indirecto.

II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que la formuló *****, en representación de su hijo menor de edad, quien figuró como recurrente en la queja 34/2022, del índice del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, cuyo criterio fue denunciado en esta contradicción.²

¹ Conforme al artículo quinto transitorio del decreto por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, es aplicable en la presente contradicción de criterios la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada) vigentes antes de dicha reforma, en virtud de que aún no entran en funcionamiento los Plenos Regionales a que hace referencia el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas las disposiciones relativas al Poder Judicial de la Federación; así como la fracción II del artículo primero transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno. Aunado a que así se estableció en el acuerdo de admisión de diecisiete de enero de dos mil veintidós.

² **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el consejero jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente."



III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Para una mejor comprensión del asunto, y con la finalidad de determinar la existencia de la contradicción de tesis, en este apartado se desarrollan los elementos relevantes de los asuntos que fueron analizados por los Tribunales Colegiados y la parte medular de los criterios que son denunciados como contradictorios.

III.1 Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

10. Hechos. El veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, ***** promovió un juicio de amparo indirecto, en representación de su hijo, quien a esa fecha contaba con siete años de edad, en el que reclamó la omisión de realizar las acciones pertinentes para agilizar las investigaciones y estudios para la autorización y aplicación inmediata del biológico Pfizer-BioNTech al grupo de la población de cinco a once años de edad.³

11. Del escrito de demanda de amparo no se advierte que el niño padezca alguna comorbilidad.

12. Suspensión. El señor ***** solicitó la suspensión de plano de los actos reclamados para que se ordenara a las autoridades responsables que

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

"...

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

³ La parte quejosa señó como autoridades responsables, al presidente de la República, al secretario de Salud, al Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud y a los titulares de la Dirección General de Epidemiología y del Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica, estos tres últimos adscritos a la dependencia mencionada, así como a diversas autoridades sanitarias del Estado de Guanajuato.



adquirieran el biológico mencionado y lo aplicaran inmediatamente a su hijo, y de considerarlo necesario, se otorgara un término fatal a la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (en adelante la Cofepris), para que realizara todos los trámites correspondientes para emitir la autorización de esa vacuna, y una vez hecho lo anterior, el niño fuera inoculado a la brevedad posible.

13. Del asunto correspondió conocer a la Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en la ciudad de León, quien la registró con el número de expediente ***** y en acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno **negó** la suspensión de plano, esencialmente, porque a esa fecha no existía ninguna evidencia sobre la seguridad de la aplicación de la vacuna al grupo de la población de cinco a once años de edad.

14. Recurso de queja. Inconforme con la negativa de la suspensión de plano, el primero de diciembre de dos mil veintiuno, el señor ***** interpuso recurso de queja. La parte recurrente hizo valer que en otros países ya había sido autorizada la vacuna para aplicarse en menores de cinco a once años de edad.

15. En sesión de seis de enero de dos mil veintidós, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito **confirmó** la resolución recurrida y **negó** la suspensión de plano.

16. El tribunal determinó que no era procedente conceder la suspensión de plano porque en México aún no existía una vacuna autorizada para niñas y niños de cinco a once años de edad. Las consideraciones de esa determinación fueron, en esencia, las siguientes:

- Para resolver sobre la suspensión de plano cuando se reclama en amparo la falta de vacunación en contra del virus SARS-CoV-2 a las niñas y niños de entre cinco y once años de edad es necesario atender al principio del interés superior de la infancia frente a su derecho a la salud.

- La Organización Mundial de la Salud ha reconocido que las vacunas son una medida indispensable para enfrentar la enfermedad de COVID-19 ocasionada por el virus SARS-CoV-2.



- En el caso de México, la distribución de las vacunas entre la población se rige por la denominada "Política Nacional de Vacunación", cuya actualización del once de mayo de dos mil veintiuno estableció como ejes para priorizar la aplicación de aquéllas: la edad de las personas, la presencia de comorbilidades, la pertenencia a grupos de atención prioritaria y el desarrollo de la pandemia.

- El veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios emitió el comunicado 23/2021, a través del cual autorizó el uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech en las personas de doce a diecisiete años de edad, al cumplir los requisitos de calidad, seguridad y eficacia correspondientes, sin que aún se haya ampliado su indicación terapéutica para las personas menores de doce años.

- Lo anterior implica que en México no existe una vacuna segura para ser aplicada al quejoso y el hecho de que otros países y agencias internacionales hayan validado la vacunación para las personas menores de cinco a once años, no justifica desatender los lineamientos del comunicado 23/2021 mencionado y de la "Política Nacional de Vacunación", en cuanto a que las autoridades sanitarias nacionales aún no han autorizado la aplicación de algún biológico a ese grupo etario.

- Por el contrario, ordenar la vacunación del quejoso podría poner en riesgo su salud, porque la Cofepris no ha evaluado la seguridad e inmunogenicidad de los biológicos disponibles para las personas de cinco a once años de edad, y las validaciones realizadas en el extranjero no pueden suplantar la autorización de la primera de las citadas.

III.2 Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito

17. Hechos. El diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, ***** y ***** promovieron un juicio de amparo indirecto en representación de su hijo, quien a esa fecha contaba con once años de edad, en contra de las omisiones de incluir al grupo etario de cinco a once años de edad en la Política Nacional de



Vacunación, así como de aplicarles las dos dosis del biológico Pfizer-BioNTech en contra del virus SARS-CoV-2.⁴

18. Del escrito de demanda de amparo no se advierte que el niño padezca alguna comorbilidad.

19. Solicitud de la suspensión. La parte quejosa solicitó la **suspensión provisional** para el efecto de que las autoridades responsables de manera inmediata realizaran las acciones correspondientes para aplicar el esquema completo de vacunación al niño.

20. La demanda se registró en el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con el número de expediente *****. El diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo y **negó la suspensión de plano** porque hasta esa fecha las autoridades sanitarias nacionales no habían autorizado la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech a las niñas y niños de entre cinco y once años de edad ni de algún otro biológico.

21. Recurso de queja. Inconforme con la negativa de la suspensión de plano, el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la parte quejosa interpuso un recurso de queja en el que señaló que en otros países la vacuna ya había sido autorizada para aplicarse en personas de cinco a once años de edad.

22. En sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito dictó sentencia en la que declaró fundado el medio de impugnación y **concedió** la suspensión de plano para el efecto de que las autoridades responsables, previo consentimiento informado de los padres del niño quejoso, le aplicaran la vacuna Pfizer-BioNTech

⁴ La parte quejosa señaló como autoridades responsables, al presidente de la República, al secretario de Salud, al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, al titular de la Dirección General de Epidemiología, estos dos adscritos a la dependencia mencionada, así como al gobernador, al secretario de Salud y al titular del Órgano de Operaciones Administrativas Desconcentradas del Instituto Mexicano del Seguro Social, todos del Estado de San Luis Potosí.



en las dosis y fórmula apropiadas para su edad y condición física, o bien, las que resultaran idóneas.

23. En el recurso de queja 411/2021, el Tribunal Colegiado **concedió la suspensión de plano** de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- La suspensión de plano a que se refiere el artículo 126 de la Ley de Amparo procede cuando los actos reclamados puedan afectar bienes jurídicos irreductibles y de preservación preponderante, lo que amerita la inmediata intervención de los órganos jurisdiccionales ante la urgencia y la gravedad del caso.

- En el contexto de la pandemia de COVID-19 ocasionada por el virus SARS-CoV-2, la falta de vacunación a niñas y niños entre los cinco y los once años de edad configura un acto negativo susceptible de incidir en su salud y vida, por lo que en su contra procede la suspensión de plano en el juicio de amparo.

- Las autoridades sanitarias de los Estados Unidos de América, específicamente la Administración de Medicamentos y Alimentos y los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (FDA y CDC, respectivamente, por sus siglas en inglés), han determinado que la vacuna Pfizer-BioNTech en contra del virus SARS-CoV-2 es segura para las personas de cinco a once años de edad, por lo que han recomendado su aplicación a ese grupo etario porque sus beneficios superan a sus riesgos potenciales.

- El nueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Sociedad Médica de Massachusetts publicó en la revista semanal *The New England Journal of Medicine* –la cual se encuentra sujeta a revisión por pares– que "un régimen de vacunación ... que consiste en dos dosis de 10 µg de BNT162b2 administradas con 21 días de diferencia es seguro, inmunogénico y eficaz en niños de 5 a 11 años de edad".

- La información indicada no es vinculante para las autoridades nacionales porque proviene de fuentes extranjeras, pero resulta orientadora porque fue emitida por instituciones con prestigio internacional.



- El principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, así como el derecho a la salud, facultan a las autoridades jurisdiccionales de amparo para adoptar las medidas reforzadas necesarias para asegurar el pleno bienestar de las personas menores de edad.

- El hecho de que la Cofepris aún no haya aprobado el uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech en las personas de cinco a once años de edad no impide otorgar la suspensión de plano en contra de la omisión de aplicar ese biológico al niño quejoso.

- La falta de vacunación conlleva un peligro de pérdida de la vida, en tanto que ya existen estudios científicos avalados por especialistas en la materia sanitaria que coinciden en que la vacuna con el biológico Pfizer-BioNTech es segura para usarse en las personas del sector etario de que se trata, al ser mayores sus beneficios que los riesgos de efectos secundarios que podría generar.

- En consecuencia, procede otorgar la suspensión de plano para el efecto de que las autoridades responsables y las vinculadas a su cumplimiento desplieguen todos los actos necesarios para aplicar al quejoso la vacuna Pfizer-BioNTech, en las dosis y fórmula apropiadas para su edad (once años) y condición física, previo consentimiento informado de sus padres, para lo cual debe obtenerse la valoración positiva del personal médico especializado designado por las autoridades correspondientes, del médico pediatra tratante del niño o del elegido por sus progenitores, acerca de la "factibilidad" de la vacuna.

- Las autoridades responsables están obligadas a gestionar a la brevedad posible la adquisición de la formulación idónea, hasta el máximo de los recursos de los que dispone el Estado, de conformidad con la obligación que impone el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁵

⁵ Artículo 2.

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.



IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

24. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para determinar la existencia de una contradicción de tesis, es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: *i)* hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial a través de consideraciones lógico-jurídicas para justificar la resolución y *ii)* que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre esa misma cuestión jurídica divergente en las resoluciones respectivas, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.⁶

25. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido también que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de tesis, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

i) La resolución de alguna cuestión litigiosa por parte de los tribunales contendientes en la que hayan tenido que plasmar su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método.

"2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente pacto a personas que no sean nacionales suyos."

⁶ Tesis P. /J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120.

Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 36/2007-PL, 34/2007-PL, 37/2007-PL, 45/2007-PL y 6/2007-PL. La contradicción de tesis 6/2007-PL fue resuelta por el Tribunal Pleno, el 11 de marzo de 2010, por unanimidad de once votos, en relación con el criterio contenido en esta tesis, por parte de las Ministras Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Margarita Beatriz Luna Ramos, así como de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



ii) La existencia en los criterios de dichos tribunales de un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada haya girado en torno a una misma cuestión o problema jurídico.

iii) La configuración de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.⁷

26. La unificación de criterios es una cuestión que contempla la Constitución Política del País y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan tesis discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídicas al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

27. Con esas precisiones, este Tribunal Pleno considera que **es existente la contradicción de tesis** denunciada, pues los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones distintas en cuanto a la concesión o negativa de la suspensión de plano en sendos juicios de amparo indirecto promovidos en favor de niños que se ubican en el sector poblacional de cinco a once años de edad, por la falta de aplicación de la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2.

IV.1 Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial

28. Este requisito se satisface porque los Tribunales Colegiados contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para emitir sus resoluciones.

29. Los tribunales decidieron sobre el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado relativo a la omisión de vacunar en contra del virus SARS-CoV-2

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

Jurisprudencia por reiteración de criterios, derivada de las contradicciones de tesis 124/2008-PS, 123/2009, 168/2009, 262/2009 y 235/2009. La contradicción de tesis 235/2009 fue resuelta por la Primera Sala, el 23 de septiembre de 2009, por unanimidad de cuatro votos.



a dos niños, el primero de siete y el segundo de once años, porque las autoridades sanitarias nacionales aún no habían aprobado su aplicación, por estar pendiente que la Cofepris evaluara la seguridad e inmunogenicidad de los biológicos disponibles, específicamente el del laboratorio Pfizer-BioNTech.

30. Un Tribunal Colegiado negó la suspensión de plano mientras que el otro la concedió para que las autoridades responsables **adoptaran las medidas necesarias** para aplicar al niño quejoso la vacuna Pfizer-BioNTech en las dosis y formulación idóneas para su edad y condición física, con el consentimiento informado de sus padres y bajo el aval de médicos especialistas.

IV.2 Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos

31. Este segundo requisito también se satisface, ya que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado.

32. Al resolver los recursos de queja en cuestión, los tribunales contendientes llegaron a conclusiones distintas en relación con el otorgamiento de la suspensión de plano cuando el acto reclamado lo constituye la omisión de vacunar a las personas de entre cinco y once años de edad en contra del virus SARS-CoV-2.

33. Uno de los tribunales consideró que ordenar la vacunación del niño quejoso podría arriesgar su salud porque, hasta ese momento, la Cofepris no había avalado la seguridad e inmunogenicidad del biológico de la farmacéutica Pfizer-BioNTech para aplicarse al sector poblacional de cinco a once años, sin que la evidencia científica aportada por agencias extranjeras pudiera suplantar la autorización que debe provenir de aquella Comisión.

34. En cambio, el otro tribunal ordenó la vacunación del niño quejoso, no obstante que la Cofepris aún no había aprobado el uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech en las personas de cinco a once años de edad, porque existían estudios científicos avalados por especialistas en la materia que coincidían en la seguridad de aquélla para usarse en las personas del sector etario indicado.



35. En principio, los Tribunales Colegiados coincidieron en la procedencia de la suspensión de plano, en términos del artículo 126 de la Ley de Amparo, por la falta de aplicación de la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 a niñas y niños con edades de entre cinco y once años, **por lo que no hay contradicción en este aspecto**; sin embargo, debe tenerse en cuenta que al resolver la contradicción de tesis 255/2021, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en casos similares a los del presente asunto procede la suspensión de oficio en la vía incidental, por lo que las referencias que se hagan a la procedencia de la vía y a los artículos 127, fracción II, 128, fracción II, y 129, fracción V, de la Ley de Amparo, se harán en términos de lo resuelto en ese precedente.

36. En cambio, del contraste entre las consideraciones sustentadas en las resoluciones de queja en estudio, se obtiene una genuina contradicción de criterios en cuanto al otorgamiento de la suspensión de plano para autorizar la aplicación de la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a las niñas y niños de entre cinco y once años pues, ante el planteamiento de casos similares, los tribunales contendientes le dieron un tratamiento diferente.

37. En consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito relativo a la existencia de un diferendo en criterios interpretativos entre tribunales sobre una misma cuestión jurídica.

IV.3 Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica

38. Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, en atención a las características *sui generis*, distintas y extraordinarias del caso, por involucrar un problema de salud a nivel nacional, se formula la siguiente cuestión:

• **¿Debe concederse la suspensión en los juicios de amparo promovidos por la falta de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 a las niñas y niños que cuentan con edades entre cinco y once años no obstante que la Cofepris no haya autorizado un biológico para ese grupo etario?**



39. Es importante mencionar que no se inadvierte que mediante oficio 587, de ocho de abril de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito informó que a partir del cinco de abril pasado, con la emisión de las resoluciones dictadas en los recursos de queja ***** , ***** y ***** , modificó su criterio tratándose de menores de cinco a once años de edad, debido a que era un hecho notorio que el tres de marzo del presenta año, la Cofepris autorizó la aplicación para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, para ese grupo etario, en un esquema completo de dos dosis, con un intervalo entre dosis de tres a seis semanas.

40. Al respecto, cabe señalar que al resolver esos recursos de queja, el órgano jurisdiccional mencionado no modificó su criterio, ya que el sentido de su decisión atendió a un cambio de aspectos fácticos, consistente en que, al momento de emitir esas resoluciones, la Cofepris autorizó las vacunas para menores de entre cinco y once años de edad. Las consideraciones esenciales que sostuvo el tribunal en los mencionados recursos son las siguientes:

- La Política Nacional de Vacunación es el eje rector de la aplicación de las vacunas contra la COVID-19 y en ella se estableció que se tomarían en cuenta las recomendaciones del grupo técnico asesor para las vacunas.

- Es un hecho notorio que el tres de marzo del dos mil veintidós, la Cofepris autorizó la aplicación de una vacuna para la personas menores de cinco a once años de edad, en un esquema completo de dos dosis, con un intervalo entre dosis de tres a seis semanas. En la aprobación se especificó que la vacuna para ese grupo etario tiene una dosis y composición distintas al biológico aprobado para mayores de doce años, **por lo que a la fecha en que se resuelve el asunto sí existe una vacuna segura para ser aplicada a las personas menores de cinco a once años de edad.**

- Con el otorgamiento de la medida no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público y, por ende, debe confirmarse la resolución del Juez de Distrito en la que concedió la suspensión de plano.



41. Como se observa, el Tribunal Colegiado mantuvo el criterio de que la medida cautelar sólo puede concederse cuando exista vacuna autorizada por la citada autoridad sanitaria y **no abandonó el criterio** consistente en que mientras se emita la aprobación correspondiente, no puede otorgarse la suspensión.

42. Aunado a lo anterior, continúa vigente el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, consistente en que debe concederse la suspensión, con independencia de que exista o no autorización de una vacuna por parte de la Cofepris, lo que hace patente la necesidad de resolver la cuestión originalmente planteada.

43. De ahí que en el presente caso subsiste la contradicción de criterios.

V. ESTUDIO DE FONDO

44. Este Tribunal Pleno determina que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que la suspensión en el juicio de amparo debe concederse cuando se solicita para que se aplique el esquema completo de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 a niñas y niños de entre cinco y once años de edad, siempre que la vacuna haya sido autorizada por la Comisión Federal de Protección para los Riesgos Sanitarios (Cofepris) con base en lo siguiente.

45. Como cuestión previa, debe destacarse que es un hecho notorio que el caso que se somete a la consideración de este Alto Tribunal se desenvuelve en un contexto de emergencia sanitaria provocada por un virus altamente contagioso (SARS-CoV-2), causante de una enfermedad que genera afectaciones relevantes a la salud con potencial riesgo de muerte, en algunos supuestos (COVID-19).

46. Ahora bien, la pandemia causada por el virus mencionado se ha caracterizado por ser un fenómeno dinámico y altamente fluctuante, dado lo imprevisto que representa su alta mutación y la aparición de diversas variantes que han modificado la facilidad de su propagación, la gravedad de la enfermedad aso-



ciada y la eficacia de la vacuna, los medicamentos para el tratamiento, los medios de diagnóstico y otras medidas de salud pública y social.⁸

47. Este panorama presupone la necesidad, por parte de las autoridades encargadas de la política de vacunación, de actualizar de manera continua y expedita la política pública delineada para enfrentar la pandemia y ajustar sus directrices a las situaciones cambiantes que su evolución ha representado y conforme la Cofepris vaya autorizando el uso de vacunas para cada grupo de personas.

48. En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación no es ajeno a los esfuerzos y acciones tomadas por el Estado con la finalidad de controlar y aminsonar los efectos de la enfermedad COVID-19.

49. Señalado lo anterior, este Tribunal Pleno procede a definir si debe concederse o no la suspensión en el juicio de amparo para que las autoridades apliquen la vacuna.

50. En principio, debe tomarse en cuenta que la finalidad de salvaguardar el interés superior de la infancia –como parámetro rector de las decisiones, actos, conductas, servicios y propuestas– y su derecho a la salud debe ponderarse junto con las posibles repercusiones del otorgamiento de la suspensión para el efecto de ordenar a las autoridades de la salud la aplicación de una vacuna que no ha sido autorizada por la Cofepris.

51. En efecto, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estudiarse la suspensión del acto reclamado, debe partirse del carácter prevalente y del trato especial y prioritario que exigen los derechos de las niñas, niños y adolescentes y la importancia de su protec-

⁸ La Organización Mundial de la Salud ha identificado diversas variantes denominadas con las letras del alfabeto griego Alpha, Beta, Gamma, Delta, Epsilon, Lambda, Mu, Ómicron, Theta y Zeta, con sus respectivos linajes descendientes (subvariantes).

Esta información se obtuvo de la consulta efectuada el dieciséis de febrero de dos mil veintidós a la página electrónica oficial de la Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/es/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants>.



ción intensa y reforzada conforme al principio del interés superior de la infancia.⁹

52. En atención a lo anterior, tratándose de medidas que involucren el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes, las personas juzgadoras deben emplear un escrutinio más estricto para su aplicación a la luz del interés superior de la niñez.

53. En este contexto, resulta pertinente tener en cuenta los aspectos más relevantes del desarrollo de la Política Nacional de Vacunación en nuestro país.

54. Al respecto, tenemos que el Gobierno Federal ha puesto en marcha la "Política Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19 en México" (denominada en adelante como política nacional), en la que periódicamente hace del conocimiento, entre otras cosas, las vacunas disponibles en el país, la priorización de población a vacunar, así como las etapas y logística de la estrategia de vacunación.¹⁰ La política nacional ha tenido diversas modificaciones, pero sólo se mencionarán las que tienen importancia para la solución de la contradicción de tesis.

⁹ Al fallar la contradicción de tesis 267/2020 en sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra. El criterio dio lugar a la jurisprudencia. Párrafos 86 y 93.

La ejecutoria dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 11/2021 (10a.). Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, mayo de 2021, Tomo II, página 1689, registro digital: 2023156. Rubro: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. CUANDO ÉSTE CONSISTE EN UNA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE ORDENA UN RÉGIMEN DE CONVIVENCIA PROVISIONAL EN FORMA PRESENCIAL Y LIBRE ENTRE UN MENOR DE EDAD Y EL PROGENITOR NO CUSTODIO, EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR LA ENFERMEDAD COVID-19, PERMITE QUE LA SUSPENSIÓN SE OTORQUE MODULANDO LA CONVIVENCIA PARA QUE SE REALICE A DISTANCIA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, SIEMPRE Y CUANDO EL MATERIAL PROBATORIO CON QUE SE CUENTE AL PROVEER LA MEDIDA NO PERMITA FIJAR UNA DISTINTA COMO MÁS PROTECTORA DE SU INTERÉS SUPERIOR."

¹⁰ El ocho de enero de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México", en el que el secretario de Salud comunicó que esa política nacional debía darse a conocer en el sitio electrónico: www.coronavirus.gob.mx.



55. Es importante señalar que no sería propio del estudio sobre la suspensión, ni del ejercicio de las atribuciones de este Tribunal Constitucional, calificar la idoneidad de la política pública; la referencia que a ella se hace en este apartado es únicamente con la finalidad de verificar si lo allí establecido impide de alguna manera el otorgamiento de la medida suspensiva solicitada.

56. En la versión 3.0 de la política nacional de ocho de diciembre de dos mil veinte se programó el suministro de las vacunas para toda la población, de acuerdo con un orden de prelación y se estableció que ninguna vacuna podía aplicarse a personas menores de dieciocho años **hasta que se contara con la suficiente evidencia sobre su seguridad**, ya que a la fecha de su publicación no se había realizado algún ensayo clínico que incluyera a ese grupo de la población ni a mujeres embarazadas.¹¹

57. El once de diciembre de dos mil veinte, la Cofepris autorizó la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech contra la enfermedad COVID-19 para personas a partir de los dieciocho años de edad.¹²

58. El veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno se dio a conocer la versión 7.0 de la política nacional, en la que, **tomando en cuenta, entre otras cosas, la autorización de la vacuna** emitida por la Cofepris, se incluyó en la población a vacunar a las mujeres embarazadas de **dieciocho años y más** y se programó la vacunación de la población de **dieciocho años de edad** en adelante para el mes de julio de ese año.¹³

59. En esa versión se destacó que todas las vacunas aprobadas en México han proporcionado evidencia científica basada en análisis intermedios de los datos obtenidos en estudios clínicos y estudiada por el Comité de Moléculas de la Cofepris.

¹¹ Consultable en: <https://www.pediatria.gob.mx/archivos/covid-1.pdf>

¹² Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/vacunas-covid-19-autorizadas>
Durante el 2021 la Cofepris autorizó el uso de nueve marcas más de vacunas para la población de dieciocho años en adelante.

¹³ Consultable en: http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/2021.09.28-PN-Vx_COVID-1.pdf



60. El veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, la citada Comisión autorizó la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech contra la enfermedad COVID-19 para personas a partir de los doce años de edad bajo un esquema de dos dosis con un intervalo de tres a seis semanas entre cada una. La Comisión informó que la vacuna cumple los requisitos de calidad, seguridad y eficacia para que pueda ser aplicada a adolescentes a partir de la mencionada edad.¹⁴

61. Lo anterior motivó la emisión de la versión 9.0 de la Política Nacional de Vacunación de **veinticinco de enero de dos mil veintidós**, en la que nuevamente **se tomó en cuenta la autorización de la vacuna emitida por la Cofepris** de veinte de diciembre de dos mil veinte y se volvió a subrayar que esa aprobación estuvo sustentada en evidencia científica revisada por el Comité de Moléculas Nuevas.¹⁵

62. En la política nacional se precisó que el orden que se sigue para la vacunación de las personas está determinado por cuatro ejes de priorización: **i)** la edad, **ii)** las comorbilidades, **iii)** los grupos de atención prioritaria; y, **iv)** el comportamiento de la pandemia. En el documento se indicó también lo siguiente:

- Se atendió la recomendación del Grupo Técnico Asesor de Vacunas para que la inoculación se realice por grupos de edad, independientemente de la presencia de comorbilidades en las personas de cuarenta años y más.

- La aplicación de la vacuna para los grupos etarios restantes depende de la "suficiencia de proveeduría", lo que se entiende como la existencia y disponibilidad de biológicos en cantidades y logística suficientes bajo un criterio de priorizar a las personas con mayor riesgo de afectación a su salud por la presencia de comorbilidades.

¹⁴ Consultable en: <https://www.gob.mx/cofepris/articulos/cofepris-emite-modificacion-a-la-autorizacion-para-uso-de-emergencia-de-vacuna-pfizer-biontech-permitira-aplicacion-a-partir-de-12-anos?idiom=es>

¹⁵ Consultable en: http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/2022.01.25-PN-Vx_COVID.pdf



- En cuanto al tercer orden de prioridad, relativo a los grupos de personas vulnerables, la aplicación de la vacuna a niñas, niños y adolescentes **está condicionada por la existencia de estudios y análisis específicos de calidad, seguridad y eficacia de los biológicos.**

63. En la política nacional en comento se decidió lo siguiente:

"... En ese sentido y ante la suficiencia de vacunas de Pfizer, se decide ofrecer esta vacuna al grupo de 15 a 17 años sin comorbilidades, manteniendo la prioridad de vacunar a todo NNA de 12 a 17 años **que presenten alguna comorbilidad.**"

64. En el apartado identificado bajo el rubro "Población menor de 18 años", se hicieron las siguientes aclaraciones:

"Población menor de 18 años

"... Hasta el momento, sólo una vacuna pudiera ser utilizada en población menor de edad, y en un grupo específico de entre 12 y 17 años. **Ninguna de las vacunas disponibles en México puede ser utilizada en personas menores de 12 años, por lo que aún no se contempla una etapa específica para esta población.** Para la vacunación de personas de 12 a 17 años, se contempla una priorización de acuerdo con sus condiciones de vida, por ejemplo, las comorbilidades con las que viven como lo recomienda el Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (SAGE) de la OMS que ha llegado a la conclusión de que ... se puede ofrecer esta vacuna a los niños de 12 a 15 años que corren un mayor riesgo, junto con otros grupos prioritarios en la vacunación.

"Asimismo, el GTAV ha recomendado que la vacunación de personas de 12 a 17 años con comorbilidades que incrementan el riesgo de enfermedad grave se lleve a cabo una vez que se cumpla con una cobertura mínima del 70 % del grupo de personas de 40 años y más ...

"... Al momento de la publicación de esta política nacional, cinco de las vacunas contempladas para la estrategia de vacunación en México, Pfizer-BioN-Tech, AstraZeneca, Sputnik V, Sinovac y Moderna cumplen esta condición, por



lo tanto, a la población que se administre como primera dosis alguno de estos productos, **cuenta con la garantía de la segunda dosis ...**"

65. Lo antes puntualizado evidencia que la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México ha tenido como constante comenzar la inoculación de los diferentes grupos poblacionales en tanto el país cuente con una vacuna debidamente autorizada por la Cofepris.

66. La política también ha destacado que la aprobación que emite la referida Comisión se sustenta en el análisis de los datos obtenidos en estudios clínicos que incluyen, entre otros, generación de anticuerpos, eficacia y seguridad general y, en algunos casos, subgrupos poblacionales. De ahí que se entienda que, antes de instruir la aplicación de una vacuna, el Estado considere indispensable contar con la aprobación de la institución competente; porque, de lo contrario, pondría en riesgo la salud o incluso la vida de un grupo poblacional si se le aplica un biológico que no sea seguro para la salud.

67. Cabe señalar que en casos como los que dieron lugar a la presente contradicción de tesis, al momento de resolver sobre la suspensión, las autoridades jurisdiccionales de amparo no tenían evidencia debidamente validada por la legislación nacional y acorde con la Política Nacional de Vacunación que condujera a determinar con certeza que el Estado contaba con una vacuna segura para ser aplicada a niñas y niños de cinco a once años de edad.

68. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el escrutinio sobre la solicitud de una medida cautelar, para el efecto de vacunar a una persona, debe realizarse de manera prudente y reconociendo que, a pesar de la amplia experiencia de los órganos jurisdiccionales en la solución de una gran variedad de materias, existen casos en los que no se cuenta con el conocimiento científico y/o médico necesario. La falta de pericia en áreas del conocimiento distintas a la judicial puede conducir a una decisión que, en lugar de proteger la salud y la vida de las personas, puede ponerlas en situación de alto riesgo.

69. Por tanto, en asuntos como los que originaron la presente contradicción, la evidencia científica disponible es un elemento de análisis fundamental que



debe transversalizar el estudio y determinación de todo tipo de casos individuales relacionados con el cuestionamiento de la política de vacunación a fin de garantizar debidamente el derecho a la vida y salud de las personas; particularmente, de niñas, niños y adolescentes, quienes tienen requerimientos especiales debido a la etapa de desarrollo en la que se encuentren.

70. Ahora bien, en los asuntos que dieron lugar a la contienda que se resuelve, la suspensión fue solicitada por las madres y padres de las personas menores de edad, quienes sin duda buscaron con la mejor intención conseguir su vacunación y así evitarles un perjuicio irreparable en su salud y las graves consecuencias que en varios casos ha provocado el virus SARS-CoV-2. Lo anterior, atendiendo a la responsabilidad que tienen por estar a su cargo de sus hijas e hijos y con motivo del lazo afectivo que los une.¹⁶

71. Sin embargo, la persona juzgadora debe evitar que la concesión de la medida cautelar provoque un riesgo que pudiera ser mayor al que las madres y los padres quieren evitar, pues cuando se somete a su consideración un caso que involucra el derecho a la salud por la falta de aplicación de una vacuna que no está autorizada por la Cofepris, tiene el deber de resolverlo atendiendo en todo momento al interés superior de la infancia, independientemente del deseo de sus representantes legales.

72. Al respecto, debe tomarse en cuenta que el interés superior de la infancia no se construye ni determina en abstracto, sino a partir de las circunstancias que rodean cada caso concreto. Por tanto, no es suficiente con que las autoridades jurisdiccionales tengan presentes cuáles son los derechos de la niña, niño o adolescente en cuestión, sino que, además, éstos deben interpretarse y aplicarse adecuadamente, a fin de salvaguardar su sano desarrollo en todos los ámbitos posibles.

¹⁶ La Primera Sala ha reconocido el derecho de las madres y los padres a tomar decisiones médicas por sus hijos, al resolver, el quince de agosto de dos mil dieciocho, el Amparo en Revisión 1409/2017, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra.



73. De esta manera, la persona juzgadora debe poner el mayor empeño en discernir qué es lo que más conviene para la niña, el niño o adolescente, observando su situación presente y futura. Por tanto, para colmar esa obligación, no basta el dictado de una sentencia en la que funde y motive el por qué considera que lo decidido es lo más conveniente para el niño, la niña o el adolescente, pues esa obligación sólo puede considerarse satisfecha cuando se atiende integralmente a las pruebas que son necesarias para resolver la controversia,¹⁷ las cuales en el presente caso se traducen ineludiblemente en la evidencia científica disponible a través de las autoridades competentes respecto a si una determinada vacuna cuenta con la autorización para ser aplicada a este sector etario y bajo qué condiciones, composición y dosis.

74. Por ende, sin restar mérito a los análisis emitidos por las instituciones de otros países, como los citados en los criterios contendientes, lo más pertinente, a fin de salvaguardar el derecho a la salud de las personas menores de edad, es verificar, previo a aplicar una vacuna a un niño, una niña o un adolescente, que existan las autorizaciones por parte de las autoridades a las que el Estado Mexicano ha conferido constitucional y legalmente la tarea de aprobar las vacunas a la población.

75. La orden a las autoridades de la salud para que apliquen una vacuna que no ha sido sometida al estudio científico a cargo de la institución competente para ello, sin duda pondría en peligro la salud y la vida de las niñas y los niños, porque sólo los especialistas autorizados por la Constitución y las leyes que de ella emanan son los que cuentan con facultades para establecer si una vacuna cumple con las especificaciones sanitarias que requiere cierto grupo etario.

76. Es importante recordar que, al resolver la contradicción de tesis 255/2021, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que en casos similares al presente (con la diferencia de que quienes solicitaron la suspensión eran adolescentes entre doce y diecisiete años) la suspensión debe tramitarse

¹⁷ Consideraciones que fueron adoptadas por la Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 6942/2019, en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



vía incidental de acuerdo con lo previsto en el artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo,¹⁸ el que establece que deben observarse los requisitos del artículo 128, fracción II,¹⁹ de la misma ley, por lo que es necesario hacer referencia al aspecto del orden público y el interés social que podrían verse afectados con el otorgamiento de la medida.

77. En este sentido, el otorgamiento de la suspensión para que se aplique a personas menores de edad una vacuna que no ha sido autorizada por la Cofepris pondría en peligro la salud e integridad física del menor vacunado, además de que se actualizarían los supuestos previstos en los artículos 128, fracción II y 129, fracción V, de la Ley de Amparo,²⁰ porque se impediría al Ejecutivo Federal la implementación de las medidas adoptadas en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 y se obstaculizaría al Estado para continuar con la estrategia de aplicar vacunas seguras para las personas. Es decir, se atentaría contra el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

78. Consecuentemente, la respuesta a la interrogante que surge en esta contradicción de tesis es que **la suspensión en el juicio de amparo debe concederse cuando se solicita para el efecto de que se aplique el esquema completo de dos dosis contra el virus mencionado a niños y niñas de entre cinco y once años de edad sin comorbilidades siempre que la vacuna ya haya sido autorizada por la Cofepris.**

¹⁸ **"Artículo 127.** El incidente de suspensión se abrirá de oficio y **se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte,** en los siguientes casos:

"...

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

¹⁹ **"Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"...

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."

²⁰ **"Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"...

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; ..."



79. Lo anterior porque, para salvaguardar la salud de los niños y las niñas, es indispensable contar con una vacuna que se aplique en dosis y composición idóneas para sus características y, de esa forma, el Estado pueda cumplir con el objetivo de protegerla contra el virus y, en su caso, de la enfermedad y demás afectaciones que podría ocasionar. Este criterio deberá ser atendido en los posteriores casos que se presenten sobre esta temática con base en los lineamientos dados en el criterio que aquí se propone.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

80. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de recursos de queja interpuestos en contra de acuerdos emitidos en juicios de amparo, en los que niñas y niños de entre cinco y once años de edad, sin comorbilidades, solicitaron la suspensión para el efecto de que se les aplicara la vacuna para la prevención de la COVID-19 en México, a pesar de que no había sido autorizada por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), pues mientras uno de los Tribunales concedió la medida cautelar solicitada tomando en cuenta que existía una vacuna que ya había sido autorizada por autoridades de la salud de otros países, el otro Tribunal negó la suspensión porque su otorgamiento ponía en peligro la salud del niño quejoso, porque la Cofepris no había autorizado la vacuna para personas menores de ese rango etario, y las validaciones realizadas en el extranjero no podían suplantar la autorización de la autoridad citada, además de que, en caso contrario, se inobservarían los lineamientos y la "Política Nacional de Vacunación" emitida por las autoridades de salud nacionales.



Criterio jurídico: La suspensión debe concederse para el efecto de que las autoridades responsables apliquen a las niñas y los niños de cinco a once años, sin comorbilidades, el esquema completo de vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la COVID-19, siempre y cuando exista la autorización de la vacuna por parte de la Cofepris.

Justificación: A fin de salvaguardar el derecho a la salud de las niñas y los niños de entre cinco y once años, previo a aplicarles una vacuna, es necesario que existan las autorizaciones por parte de las autoridades a las que el Estado Mexicano ha conferido constitucional y legalmente la tarea de autorizarlas. En este sentido, la orden a las autoridades de la salud para que apliquen una vacuna que no ha sido sometida al estudio científico a cargo de la institución competente para ello, sin duda pondría en peligro la salud y la vida de las niñas y los niños, porque sólo los especialistas autorizados por la Constitución General y las leyes que de ella emanan son los que cuentan con facultades para establecer si cumple con las especificaciones sanitarias que requiere cierto grupo etario. Por ello, el otorgamiento de la suspensión para que se aplique a personas menores de edad una vacuna que no ha sido autorizada por la Cofepris, pondría en peligro la salud e integridad física del menor de edad vacunado, además de que actualizaría el supuesto previsto en el artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, porque se impediría al Ejecutivo Federal la implementación de las medidas adoptadas en la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, y se obstaculizaría al Estado para continuar con la estrategia de aplicar vacunas seguras para las personas. Es decir, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, supuesto en el cual no procede la suspensión en términos de lo indicado en el diverso 128, fracción II, del citado ordenamiento.

VII. DECISIÓN

81. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.



TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el apartado VII de la presente resolución y conforme a la jurisprudencia propuesta.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios denunciados.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción de tesis. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ortiz Ahlf votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al



estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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, 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 Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintisiete 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.

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

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2022 (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 13, con número de registro digital: 2025293.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2021 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas.



Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 8/2022.

I. Antecedentes

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil veintidós, resolvió la contradicción de tesis citada al rubro, en la que se planteó como punto de toque a resolver, si **¿Debe concederse la suspensión en los juicios de amparo promovidos por la falta de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 a las niñas y niños que cuentan con edades entre cinco y once años, no obstante que la Cofepris no haya autorizado un biológico para ese grupo etario?**

Por mayoría de ocho votos, se determinó que debía prevalecer como criterio jurisprudencial, el siguiente:

- "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO SE SOLICITA PARA EL EFECTO DE QUE SE APLIQUE EL ESQUEMA COMPLETO DE VACUNACIÓN CONTRA EL VIRUS SARS-CoV-2 A NIÑAS Y NIÑOS DE ENTRE CINCO Y ONCE AÑOS, SIN COMORBILIDADES, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA LA VACUNA AUTORIZADA POR PARTE DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS)."

II. Razones del Voto Concurrente

Si bien comparto el sentido del proyecto, me separo de algunas consideraciones porque de los criterios en contradicción, se advierte que, por una parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, determinó negar la suspensión de plano ante la falta de autorización por parte de la Comisión Federal de Protección para los Riesgos Sanitarios para la aplicación de la vacuna en contra del virus SARS-CoV-2 a niñas y niños del grupo etario de entre cinco y once años.

Por el contrario, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, ante una situación similar, haciendo referencia a estudios en otros países respecto de la conveniencia de la vacuna para niñas y niños de entre cinco y once años, determinó que, aunque no existía en México la autorización de Cofepris para la aplicación de la vacuna Pfizer-BioNTech ni de algún otro biológico, era procedente conceder la suspensión para el efecto de que se vacunara al menor quejoso, previo consentimiento informado de sus padres.

En ese sentido, como podemos advertir, **al momento en que se denunció la contradicción de criterios no existía la autorización de Cofepris** y ambos Tribunales



Colegiados establecieron su criterio tomando como base la inexistencia de esa aprobación. Ahora, en el proyecto se incorporó el elemento de que, a la fecha de la resolución de la contradicción de tesis, la Cofepris ya había autorizado la aplicación para uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, para el grupo etario referido, en un esquema completo de dos dosis, con un intervalo entre dosis de tres a seis semanas.

Sin embargo, me parece que **la contradicción de criterios debió ser analizada sin este elemento que se dio posteriormente**, porque fue como se analizó por los Tribunales Colegiados contendientes.

Lo anterior, máxime que, de haber existido la autorización desde la resolución de los recursos de queja, los criterios de los Tribunales Colegiados hubieran sido distintos, pues incluso uno de ellos comunicó a este Alto Tribunal que, al existir la autorización de Cofepris, ha cambiado su criterio en el sentido de que debe concederse la suspensión en estos casos.

Por lo anterior, aunque comparto el criterio jurisprudencial y el análisis realizado, me parece que el estudio debió haberse hecho en otro contexto fáctico, como lo hicieron los Tribunales Colegiados.

Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 8/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de junio de dos mil veintidós.

El presente asunto tiene origen en la discrepancia de criterios entre distintos Tribunales Colegiados de Circuito, en torno a la vía en que debe tramitarse y resolverse la suspensión del acto reclamado en juicios de amparo promovidos contra la omisión de aplicar la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a niños de entre cinco y once años, sin comorbilidades.

Un tribunal concedió la **suspensión de oficio y de plano** bajo la consideración de que existía peligro inminente de la pérdida de vida de los menores, no obstante que ya existía una vacuna acreditada a nivel mundial para ese grupo etario.

Ante un caso similar, un diverso tribunal negó la **suspensión en la vía incidental** porque consideró que su otorgamiento podría poner en riesgo la salud de los menores, ya que la Cofepris no había autorizado la vacuna para ellos.

Para emitir un criterio en torno al tipo de suspensión que debía imperar, el Tribunal Pleno retomó lo resuelto en la misma sesión en la diversa contradicción de



tesis 255/2021, en la que se determinó que la suspensión no debía tramitarse de oficio y de plano sino en la vía incidental oficiosa en términos del artículo 127, fracción II, de la Ley de Amparo.

Por tanto, el criterio mayoritario que se adoptó en el presente asunto fue que debía tramitarse la suspensión incidental oficiosa en contra de la omisión de las autoridades sanitarias de aplicar el esquema de dos dosis de vacunación a los niños y niñas de entre cinco y once años, sin comorbilidades, siempre que la vacuna haya sido autorizada por las autoridades nacionales y no exista condición física o padecimiento que lo impida.

Consideraciones del voto particular

Como lo manifesté en sesión, comparto la existencia de la contradicción; sin embargo, conforme a los casos analizados, a mi juicio, la medida cautelar debe proveerse de oficio y de plano para que las autoridades de salud apliquen la vacuna contra el virus SARS-CoV-2 a niños de entre cinco y once años, pues de no suministrarse de forma inmediata se pondría en un riesgo muy alto la salud y la vida de ese grupo etario.

El artículo 126 de la Ley de Amparo dispone que la suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate, entre otros, de actos que importen **peligro de privación de la vida**.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que lo relevante para la concesión de la suspensión de oficio y de plano es que los actos u omisiones reclamados afecten gravemente los derechos o bienes jurídicamente tutelados, prioritarios e imprescindibles para las personas, es decir, los derechos y bienes relacionados con la vida, la dignidad e integridad de éstas.

Por ello, para proveer sobre la suspensión en el caso examinado, resulta medular tomar en consideración la celeridad, urgencia y alto grado de necesidad respecto de la vacunación inmediata y oportuna al referido grupo etario, a fin de salvaguardar su salud y, por ende, prioritariamente su vida ante un eventual contagio y padecimiento de la enfermedad, lo que a mi consideración se logra con mayor prontitud y efectividad mediante la concesión de la suspensión de oficio y de plano, porque esa actuación excluye el análisis del orden público y del interés social, como requisitos que deben ser examinados en la suspensión vía incidental, precisamente ante la gravedad de los actos respecto de los cuales procede este tipo de suspensión.



Efectivamente, establecer una vía distinta a la de oficio y de plano para proveer sobre la suspensión del acto reclamado, implica que los Jueces de Distrito tengan que tramitarla vía incidental y examinar que su concesión para que se vacune a los menores de edad, no siga perjuicio al interés social ni contravenga disposiciones de orden público, lo que eminentemente impondría requisitos adicionales que retardarían en su emisión y cumplimiento, en detrimento de la salud de los menores de edad, al grado de poner en riesgo su vida.

Por tales motivos, a fin de determinar la vía idónea para acordar sobre la suspensión era indispensable que el proyecto valorara la trascendencia del caso analizado y el riesgo que corren los infantes al no ser vacunados de manera inmediata, por lo que debió ponderarse la convergencia de dos figuras trascendentales en la protección de los derechos humanos. Por una parte, el interés superior del menor como criterio rector para garantizar el ejercicio pleno de su derecho y, por otra el derecho a la salud que se pone en riesgo o peligro por la falta de vacunación inmediata de ese grupo etario.

El interés superior del niño es un principio de rango constitucional, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

Además, deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma Parte.

Es decir, al tomar una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

Para el caso, cobra singular relevancia la acepción del interés superior del menor como principio, ya que su función es la de constituirse en un mandato de optimización para asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores, que implica preservar en la mayor medida posible la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la "protección integral" de este grupo vulnerable, lo que implica incluso, que todas las autoridades estatales velen por la protección de los derechos del niño.

Así, el interés superior del niño resulta aplicable tanto a los derechos sustantivos de la niñez, como a los derechos adjetivos y formalidades del procedimiento en



que se ventilen asuntos que involucren derechos de la infancia; de ahí que sea no sólo justificado, sino en ciertas ocasiones, un deber de los Jueces modular las reglas del proceso para poder hacer patente ese interés superior y su derecho de prioridad.

Por tanto, el principio de interés superior del menor ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas "reforzadas" o "agravadas" y la idea que subyace a este mandato es que los intereses de los niños deben protegerse con la mayor amplitud posible.

También el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que es obligación del Estado garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población, entendiéndose por tales servicios las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona.

El Tribunal Pleno¹ ha sostenido que la teleología del artículo 4o. constitucional es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, lo cual se consideró derivaba de la exposición de motivos y de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, que dieron origen a su reforma de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la cual se decidió elevar al rango constitucional el derecho a la "protección de la salud".

Luego, el artículo 4o. constitucional y diversos tratados internacionales celebrados por México consideran de fundamental importancia la procuración de la salud de los seres humanos, buscando con ello su pleno desarrollo y bienestar. Así, el derecho a la salud constituye la obligación estatal de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas puedan gozar de los servicios de salud encaminados a la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad física y psicológica.

De esa manera, el interés superior de la infancia vinculado con el derecho a la salud, permiten advertir la pertinencia de la suspensión de plano como la medida más eficaz para evitar, de forma inmediata y prioritaria, poner en riesgo la salud de los menores con la vacunación oportuna para protegerlos ante el eventual riesgo de contagio y agravamiento por la enfermedad Covid-19.

¹ Amparo en revisión 115/2003.

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. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA, QUE SUJETA EL PLAZO PARA PROMOVERLA A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY Y NO A LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LA REFORMA IMPUGNADA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE UNA LEY LOCAL, AL CONSIDERAR QUE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO POR EL QUE SE MODIFICÓ TRASTOCA, ENTRE OTROS, LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO (ARTÍCULO 16, FRACCIÓN I, DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR TRATARSE DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MANIFESTACIÓN GENÉRICA DE QUE DEBE DECRETARSE EL SOBRESEIMIENTO DEBIDO A LOS ARGUMENTOS DADOS EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA





NORMA IMPUGNADA NO PUEDE SER ANALIZADA COMO UNA CAUSAL RELATIVA, AL NO REFERIRSE A ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS DE IMPROCEDENCIA DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

VI. 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.

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

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. SI BIEN LAS DOS TERCERAS PARTES DE LAS VEINTE DIPUTACIONES QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD CORRESPONDE A TRECE PUNTO TREINTA Y TRES, PARA CUMPLIR CON ESA MAYORÍA CALIFICADA LAS LEYES O DECRETOS, ASÍ COMO SUS REFORMAS, DEBEN APROBARSE POR AL MENOS CON CATORCE VOTOS.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA REFORMA APROBADA SIN HABER REUNIDO LA VOTACIÓN CALIFICADA NECESARIA DE CATORCE DIPUTACIONES, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 55, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA REFORMA APROBADA SIN HABER REUNIDO LA VOTACIÓN CALIFICADA NECESARIA DE CATORCE DIPUTACIONES, VULNERA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 55, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. REVIVISCENCIA DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO IMPUGNADO PREVIO A LA MODIFICACIÓN CUYA INVALIDEZ SE DECLARA (REVIVISCENCIA DEL ARTÍCULO 55, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE



MORELOS, PREVIO A LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DON MIL VEINTE).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 55, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2020. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 11 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al once de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El doce de febrero de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el Decreto Seiscientos Cuarenta y Siete mediante el cual se reformó el artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso de esa entidad federativa, que en esencia establece el número de personas legisladoras que pueden formar parte de las distintas comisiones legislativas.¹

2. El texto del artículo previo a la mencionada reforma, así como el reformado es el siguiente:

¹ "Artículo 55. Las comisiones legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las comisiones legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados. Ningún diputado podrá presidir más de cinco comisiones ordinarias o comités. ..."



Texto anterior a la reforma

"**Artículo 55.** Las comisiones legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las Comisiones Legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados; ningún diputado podrá participar en más de diez comisiones ordinarias y comités. Ningún diputado podrá presidir más de dos comisiones ordinarias o comités. ..."

Texto reformado vigente

"**Artículo 55.** Las Comisiones Legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las Comisiones Legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados; **ningún diputado podrá participar en más de diez comisiones ordinarias y comités.** Ningún diputado podrá presidir más de cinco comisiones ordinarias o comités. ..."

3. SEGUNDO.—En contra de dicho decreto, por escrito recibido el trece de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió una acción de inconstitucionalidad.

4. TERCERO.—En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 16 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. CUARTO.—La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea a través de sus conceptos de invalidez que la aprobación del decreto que reforma el párrafo primero del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso Local, se realizó con violaciones en el procedimiento legislativo. Además, expresó argumentos en los que combate la validez de la norma por vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica, la división de poderes y otros principios constitucionales. En concreto, expresó que:

- El decreto impugnado vulnera el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, vigente al momento de su expedición, que establece que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto es necesaria una votación nominal de las dos terceras partes de las diputaciones de la Legislatura, es



decir, por al menos catorce diputaciones de las veinte que integran el Congreso del Estado, lo cual no sucedió.²

- El Poder Ejecutivo de Morelos sancionó y promulgó el decreto impugnado sin contar con facultades expresas para hacerlo.

- La entrada en vigor del decreto impugnado fue el mismo día de su aprobación por parte del Congreso, sin haber sido publicado previamente en el Periódico Oficial de la entidad, situación que vulnera los principios de certeza y seguridad jurídicas.

6. QUINTO.—Por acuerdo de uno de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente y registrar la acción de inconstitucionalidad con el número 126/2020 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para que instruyera el procedimiento correspondiente.

7. SEXTO.—El nueve de julio de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de acción de inconstitucionalidad, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de esa entidad, a los que emplazó para que rindieran los respectivos informes de ley. Por último, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. SÉPTIMO.—Por escrito presentado el catorce de agosto de dos mil veinte, el **presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos** rindió su informe. En síntesis, expuso:

Sobre la procedencia

- Que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el decreto impugnado no es una norma de carácter general. Esto, porque el artículo 55 de

² "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."



la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos únicamente regula la estructura y el funcionamiento del órgano legislativo local y, por ello, no se dirige a un grupo indeterminado de personas.

- Que la ley cuya invalidez se demanda inició su vigencia el cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que el plazo de treinta días para promover la acción de inconstitucionalidad concluyó el tres de diciembre de ese mismo año. En esas condiciones, es evidente que la demanda se presentó extemporáneamente.

Sobre los conceptos de invalidez

- Que el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado no viola el derecho de seguridad jurídica, ya que éste sí fue votado por las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado.

- Que la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos es un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual está sujeto al cumplimiento de las distintas etapas que componen el procedimiento relativo, en las que no sólo participa el Poder Legislativo, sino también el Poder Ejecutivo.

- Que el Ejecutivo Estatal se encuentra facultado para promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos que apruebe el Congreso, excepto las que regulan su estructura y funcionamiento interno, puesto que dicha facultad se confiere al propio Poder Legislativo. Por lo que para el inicio de la vigencia de leyes que regulen tales aspectos no se requiere su publicación.

9. OCTAVO.—Por escrito presentado el veinte de agosto de dos mil veinte, el **consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**, rindió su informe. En síntesis, expuso que:

- No se vició el contenido material ni la forma o voluntad final plasmada en el acto legislativo, ya que el decreto impugnado no se sometió a ningún mecanismo de control político. El Congreso del Estado lo remitió al Ejecutivo con el objeto de que lo publicara en el Periódico Oficial, lo que no implicó que se le haya reconocido el derecho de veto, por lo que no se configuran violaciones de carácter formal que trasciendan al decreto.



• La publicación posterior del decreto impugnado no afecta la constitucionalidad de la norma porque el Congreso sí la pudo conocer desde su aprobación, aunado a que no se trata de un aspecto normativo que trascienda o sea aplicable más allá de la propia Legislatura.

10. NOVENO.—El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal tampoco realizó manifestación alguna.

11. DÉCIMO.—Concluida la sustanciación correspondiente, por acuerdo de diez de marzo de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

12. 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 del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un artículo de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.³

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

"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;"

Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de



13. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial.⁴

14. La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el doce de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del trece de febrero siguiente al trece de marzo de dos mil veinte.

15. Dado que la demanda se presentó el trece de marzo de dos mil veinte, es evidente su oportunidad.

16. En consecuencia, y por una cuestión de orden lógico, debe declararse **infundada** la causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo de Morelos, el cual pretende sujetar el plazo para la impugnación a la expedición de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y no a la fecha de publicación del decreto por el que se reformó el artículo 55.

17. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País dispone que los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas están facultados para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.⁵

Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno:

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

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

⁵ Véase nota al pie número 3.



18. En el caso, la Comisión actora plantea la incompatibilidad de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos con la Constitución Política del País, al considerar que el procedimiento legislativo por el que se modificó el artículo 55 de ese ordenamiento está viciado, lo que trastoca, entre otros, los principios de legalidad y de seguridad jurídica, argumentos que resultan suficientes para reconocerle legitimación en la causa. En el mismo sentido y con las mismas consideraciones resolvió este Pleno la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**.⁶

19. Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero, aplicable en términos del artículo 59, ambos de la ley reglamentaria, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultadas para representarlas.⁷

20. En el caso, el escrito inicial fue firmado por el licenciado Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, lo que acreditó con copia certificada del Decreto Cuatrocientos Veinticinco del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de ese Estado, que contiene su designación.

21. Dicho servidor público, en términos del artículo 16, fracción I,⁸ de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (vigente al mo-

⁶ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno. El considerando relativo a la legitimación, en lo particular, sobre la de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, con reservas, Piña Hernández y Ríos Farjat, con reservas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

⁸ "Artículo 16. El presidente de la comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión; ..."



mento de la promoción de la acción de inconstitucionalidad), es quien tiene la representación del referido organismo.

22. Por todo lo anterior, debe concluirse que la promovente tiene legitimación suficiente, y que quien compareció en su representación cuenta con facultades suficientes para ello.

23. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos, de manera adicional a la extemporaneidad de la demanda (argumento desestimado en el considerando de oportunidad), planteó que el asunto es improcedente porque el decreto impugnado no puede ser combatido en la acción de inconstitucionalidad por no ser una norma de carácter general.

24. Es **infundada** la causa de improcedencia porque este Tribunal Constitucional determinó en la **jurisprudencia P./J. 5/99**, que la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos **sí es una norma general** frente a la cual procede la presente vía de control de constitucionalidad.⁹

25. En el caso de estudio, la Comisión accionante promovió este medio de control para combatir el decreto por el que se reforma el artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, por considerar que vulnera diversos derechos consagrados en la Constitución Federal. Por tanto, la vía intentada es idónea para llevar a cabo el examen de regularidad constitucional de la norma impugnada.

⁹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Dicha ley tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Poder Legislativo de esta entidad federativa, por lo que obliga y faculta a todos los comprendidos dentro de las hipótesis normativas que prevé; es decir, no obliga a persona determinada individualmente. No es óbice para lo anterior, el hecho de que la ya invocada ley orgánica únicamente sea aplicada a los miembros que integran el citado Congreso, puesto que su aplicación no se agota con la actual Legislatura y los miembros que la integran, sino que se aplicará a las subsecuentes Legislaturas y a todas aquellas personas que integren el Congreso del Estado de Morelos.". Tesis de jurisprudencia P./J. 5/99. Registro digital: 194616. Acción de inconstitucionalidad 1/98. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 288.



26. Por otra parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, manifiesta de manera genérica que debido a los argumentos que expone en su informe por los que defiende la constitucionalidad de la norma debe decretarse el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad.

27. Tal afirmación no puede ser estudiada como una causal de sobreseimiento, pues no se refiere a alguna de las hipótesis establecidas en la ley reglamentaria de la materia, sino que guarda relación con los argumentos que sobre el decreto reclamado expone el Poder Ejecutivo de Morelos, los cuales están relacionados con el estudio de fondo que habremos de realizar en apartados posteriores.

28. Al no haberse planteado diversa causa de improcedencia, ni advertir de oficio alguna otra, lo procedente es realizar el estudio de fondo de los planteamientos expuestos por la Comisión Estatal accionante.

29. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea ante este Tribunal Pleno la revisión de la constitucionalidad de la reforma al artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, exponiendo al efecto los siguientes conceptos de invalidez:

- **Primer concepto de invalidez.** El decreto impugnado vulnera el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos,¹⁰ vigente al momento de la expedición de éste, en razón de que a pesar de que dicho numeral establece que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto **es necesaria una votación nominal de las dos terceras partes de las diputaciones de la Legislatura**, el acto controvertido no fue votado por esa mayoría calificada, esto es, por al menos catorce diputaciones de las veinte que integran el Congreso del Estado.

- **Segundo concepto de invalidez.** El Poder Ejecutivo de Morelos sancionó y promulgó el decreto impugnado sin contar con facultades expresas para

¹⁰ "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."



hacerlo, por lo que se sometió a su control político la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la entidad, lo que contraviene el artículo 16 constitucional.

• **Tercer concepto de invalidez.** La entrada en vigor del decreto impugnado, por el que se reformó el artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, el mismo día de su expedición por parte del Congreso, sin haber sido publicado previamente, vulnera los principios de certeza y de seguridad jurídica, en atención a que la publicación produce los efectos vinculantes de las disposiciones legales, pues a partir de ésta son conocidas por la sociedad y los poderes públicos.

30. De la síntesis se advierte que el primer concepto de invalidez se refiere a una supuesta violación al procedimiento legislativo que culminó con la reforma al artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, cuestión que es de estudio previo del resto de argumentos de invalidez, puesto que, de haber sido violentadas las reglas del mismo de manera preponderante, ocasionaría un vicio de origen de la norma cuestionada, lo que haría innecesario el estudio de los otros temas, en términos de la **jurisprudencia P./J. 32/2007**.¹¹

¹¹ Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "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.". Tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007. Número de registro: 170881. Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. 4 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776.



A. Parámetro de regularidad constitucional

31. Es necesario precisar que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en relación con la temática referida, es decir, respecto de las reglas procedimentales para la creación y emisión de decretos de ley por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos. De manera específica, en la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**.¹²

32. En dicho precedente la Suprema Corte estableció que de conformidad con los artículos 44 y 50 de la Constitución Política del Estado de Morelos, para que una iniciativa tenga el carácter de **ley o decreto** debe ser **aprobada** por el voto de las **dos terceras partes de los integrantes** de la Legislatura,¹³ requisito que se exige a su vez para la reforma de esas leyes o decretos.

33. Asimismo, esta Corte Constitucional ha fijado una doctrina judicial respecto de las violaciones en los procedimientos legislativos que traen consigo **efectos invalidantes**. Bajo la actual integración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se destacan las **acciones de inconstitucionalidad 43/2018, así como 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**.¹⁴

¹² Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno. Aprobada por mayoría de nueve votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

¹³ "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

"Artículo 50. En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."

¹⁴ La acción de inconstitucionalidad 43/2018, se resolvió en sesión de veintisiete de julio de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

La acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, se resolvieron en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de votos de las Ministras Piña Hernández, Esquivel Mossa y Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



34. Dichos precedentes, a su vez, se encuentran sustentados en lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 36/2013, 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, 9/2005 y las controversias constitucionales 63/2016, 41/2014 y 34/2014**, en las que se establecieron lineamientos para analizar la validez de los procedimientos de producción normativa por los órganos legislativos.¹⁵

35. En primer término, se estableció el criterio de que la deliberación parlamentaria requiere ciertos presupuestos formales y materiales con los cuales materializar los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de democracia deliberativa. Su cumplimiento garantiza la legitimidad democrática de las normas, así como la representación popular que sustenta su creación, misma que obedece a las reglas de votación, publicidad de éstas y participación de todas las fuerzas políticas.

36. De esta manera, para este Tribunal Constitucional la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe estudiarse a la luz de la demo-

¹⁵ La acción de inconstitucionalidad 36/2013, se resolvió en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Luna Ramos, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

La acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, se resolvieron en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como de los Ministros Ortiz Mayagoitia, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón y Silva Meza.

La acción de inconstitucionalidad 9/2005, se resolvió en sesión de trece de junio de dos mil cinco, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y Azuela Güitrón.

La controversia constitucional 63/2016, se resolvió en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de la Ministra Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

La controversia constitucional 41/2014, se resolvió en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de nueve votos de la Ministra Luna Ramos, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

La controversia constitucional 34/2014, se resolvió en sesión de seis de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.



cracia liberal representativa, y de manera particular, como modelo de Estado de conformidad con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política del País. Motivo por el cual la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades en el procedimiento debe compensar dos principios:

- **Economía procesal:** Tiene la finalidad de no reponer etapas procedimentales cuando ello no generaría un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada.

- **Equidad en la deliberación parlamentaria:** Consiste en no considerar irrelevantes de manera automática todas las infracciones procedimentales sucedidas en algún procedimiento legislativo que tiene como resultado la aprobación de una norma que respeta las previsiones legales correspondientes.¹⁶

37. Por este motivo, de conformidad a lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 y en la acción de inconstitucionalidad 124/2020**, es que en cada caso debemos determinar con cuál supuesto cumple, en el análisis debe por lo menos cumplir con los siguientes estándares:

- El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. Lo que otorga **relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras o Congresos**, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

- El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta **aplicación de las reglas de votación establecidas**.

- Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

¹⁶ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493.



38. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para las minorías legislativas, pues garantizan que éstas hayan formado parte del debate, asegurando así, entre otros aspectos, que la información que será objeto de votación por los Plenos hubiera sido entregada con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que las personas legisladoras puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad, o de ser el caso, que se hubiera dado la correcta dispensa debido a la urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, lo que asegura la participación igualitaria de las personas integrantes de la Legislatura.

39. De igual forma, para este Pleno es relevante el carácter **deliberativo** que deben tener los procesos de producción o creación normativa a cargo de los órganos legislativos, debido a que esa característica garantiza la representatividad popular de la función, pues dichos órganos deben ser, ante todo, deliberantes más que decisorios, pues con ello queda asegurada la expresión de los grupos (tanto mayoritarios como minoritarios), las diputaciones sin afiliación a alguno de ellos y las diputaciones independientes, proporcionando legitimidad democrática constitucionalmente exigida, de conformidad con el precedente citado con antelación.

B. Análisis del procedimiento legislativo en el caso

40. La promovente reclama la invalidez del primer párrafo del artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de febrero de dos mil veinte, la cual se transcribe a continuación:

"Artículo 55. Las Comisiones Legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las Comisiones Legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados. Ningún diputado podrá presidir más de cinco comisiones ordinarias o comités. ..."

41. A juicio de este Tribunal Constitucional resulta **fundado** el concepto de invalidez a través del cual la Comisión accionante señala que la reforma al artícu-



lo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos se aprobó sin el **quórum legal** requerido para tal efecto, condición que genera una vulneración a **las reglas de votación** previstas en los artículos 44 y 50 de la Constitución de esa entidad federativa, violentando con ello el **principio de legalidad**.

42. Como se adelantó, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**, revisó la constitucionalidad del Decreto Seiscientos Cuarenta y Seis, mediante el cual se reformó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en la misma fecha que el impugnado en el presente asunto, esto es, el doce de febrero de dos mil veinte.

43. Al resolver ese asunto, el Pleno partió de la base de que de conformidad con los artículos 44 y 50 de la Constitución del Estado de Morelos, para que una iniciativa tenga el carácter de **ley o decreto** debe ser **aprobada** por el voto de las **dos terceras partes de los integrantes** de la Legislatura; requisito que se exige a su vez para la reforma de esas leyes o decretos.¹⁷

44. Además, a partir de una interpretación de las disposiciones de la Constitución Local, la Ley Orgánica y el reglamento para el Congreso de ese Estado, se advirtió que, particularmente en relación con **las votaciones para la validez en la emisión de un decreto o ley**:

- Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple –más de la mitad de los diputados asistentes– a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y el reglamento del Congreso de Morelos exijan mayoría absoluta o calificada. Para calificar los asuntos **como de urgente y obvia resolución**, se requieren como mínimo los votos de las **dos terceras partes de las diputaciones presentes**.¹⁸

¹⁷ "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

"Artículo 50. En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."

¹⁸ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos



• En el caso particular de formación o reforma de leyes o decretos, la Constitución Local exige una votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.¹⁹

45. En términos de lo previsto en los artículos 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, así como 1 de su reglamento, estos ordenamientos no están sujetos a veto ni requerirán de su promulgación para tener vigencia y que la reforma del propio reglamento se sujeta al mismo procedimiento legislativo ordinario.²⁰

46. Así, al revisar la modificación al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, se determinó que no se **cumplió con la mayoría calificada de votos requerida legalmente**, lo cual produjo una desatención a las reglas que rigen el procedimiento legislativo, puesto que si el órgano legislativo local se integra por veinte diputaciones, el Decreto Seiscientos Cuarenta

"Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

(Vigente al momento de su propia reforma) "Artículo 135. Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50 % más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."

¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

"Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

²⁰ Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 4. La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la Gaceta Legislativa, sólo con el objeto de su divulgación."

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 1. Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su ley orgánica.

"Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujeta al proceso legislativo previsto en este ordenamiento."



y Seis **debió ser aprobado al menos por catorce diputaciones del Pleno**, pues éste es el número que corresponde a las **dos terceras partes del quórum** establecido en el ordenamiento de Morelos.

47. De esta manera, el Pleno definió que, tratándose del Congreso de esa entidad, si bien aritméticamente las dos terceras partes de veinte diputaciones corresponden a trece punto treinta y tres (13.33), **no era posible adoptar una aproximación por defecto, es decir, de trece votos a favor**, sino que debíamos optar una por exceso que nos llevara a ajustar el número resultante al entero **inmediato superior, esto es, catorce votos**.

48. La posición interpretativa que adoptó el Pleno en el precedente mencionado es la que permitió salvaguardar los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de democracia participativa, debido a que la exigencia de lograr una votación de catorce diputaciones para la aprobación de los decretos o leyes y sus reformas obliga a que el resultado final sea producto **de un acuerdo legislativo más robusto** que es lo pretendido por la Constitución Local.²¹

49. En efecto, en dicho asunto el Pleno concluyó que el requisito de votación de dos terceras partes de las diputaciones integrantes de la Legislatura no debía interpretarse en el sentido de **exigir menor representación democrática** para aprobar un decreto o ley, ya que la pretensión del Poder Reformador morelense fue **privilegiar un consenso legislativo robusto** para dar lugar a este tipo de producción normativa, la cual orientó nuestra decisión con el propósito de hacer prevalecer la votación que implica una **mayor legitimidad democrática**, esto es, la de catorce diputaciones y no trece.

²¹ Para construir la motivación que se alcanzó se acudió a la interpretación histórica-teleológica realizada en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2000, en la cual fue reclamada la reforma a la Constitución de Morelos, publicada el primero de septiembre del año dos mil, particularmente, al artículo 44, con el objetivo de transitar de un sistema en el que se requería "la aprobación de la mayoría absoluta" para la aprobación de leyes y decretos, a uno en el que se necesitan "las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura". En el precedente aquí mencionado se estableció que el adecuado entendimiento de los artículos 41, 52, 54 y 116 de la Constitución Federal, permitía observar la evolución del sistema electoral mexicano que, en una primera etapa fue construido bajo un *modelo de gobernabilidad unilateral* (en el que se promovía, a través de la llamada "cláusula de gobernabilidad", que un sólo partido político mayoritario configurara el predominio absoluto dentro del Congreso Federal), a un *modelo de gobernabilidad multilateral* (en el que se privilegia el consenso de las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en la toma de decisiones).



50. De esta forma, la reforma impugnada al artículo 135 del Reglamento del Congreso de Morelos se declaró inconstitucional, pues se concluyó que la libertad configurativa para la implementación de reglas para la votación de decretos/ley en el procedimiento legislativo correspondiente basada en establecer a la baja el modelo de votación de dos terceras partes, con fundamento en un argumento de operatividad legislativa, era una opción legislativa que afectaba frontalmente el modelo de decisiones parlamentarias **adoptadas por amplio consenso democrático**.

51. A estas razones el Pleno añadió una consideración aritmética-porcentual para preferir la interpretación de que las dos terceras partes de la votación de las veinte diputaciones del Congreso de Morelos corresponde a catorce y no a trece. En esencia, este Pleno estableció que, si se concibe a las dos terceras partes de las diputaciones integrantes de la Legislatura morelense en términos de porcentaje, veinte que es el total que lo integra, representa el cien por ciento del órgano legislativo, por lo que la **mayoría calificada** exigiría la concurrencia del sesenta y seis punto seis por ciento (66.6 %) –las dos terceras partes– de los votos.

52. Consecuentemente, implementar la aproximación por defecto para ajustar la cifra de votación calificada a trece diputaciones que pretendía el Congreso Local hubiera implicado avalar como votación calificada la tomada por un equivalente al sesenta y cinco por ciento (65 %) –trece entre veinte es igual a punto sesenta y cinco ($13/20 = .65$)– de las diputaciones, esto es, un porcentaje menor que el requerido por la regla de mayoría que nos ocupa.

53. En cambio, se optó por ajustar la cifra a catorce diputaciones para alcanzar la votación de mayoría calificada, pues ese número equivale al setenta por ciento (70 %) –catorce entre veinte es igual a punto setenta ($14/20 = .70$)– de la integración del Congreso Local, el que, si bien resultó mayor que el sesenta y seis por ciento (66 %) requerido, en todo caso, la regla debía entenderse no para evitar que se tomen decisiones con una votación mayor a la requerida, sino menor, pues incluso, ese mayor respaldo legislativo se encuentra en sintonía con la finalidad de lograr consensos parlamentarios robustos.

54. Es fundamental hacer notar que el decreto que ahora se analiza es producto del mismo procedimiento legislativo ya analizado al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 y 124/2020**, en los



cuales fueron aplicadas las reglas de votación relatadas en párrafos anteriores y que fueron declaradas inconstitucionales.

55. Esto porque, aunque el artículo impugnado derivó de una iniciativa distinta, el dictamen fue discutido y aprobado en la misma sesión y bajo las mismas reglas que los artículos impugnados en los precedentes referidos.

56. De esta forma, los vicios advertidos por este Pleno al resolverlos, y en lo particular la **acción de inconstitucionalidad 124/2020** (en la que se invalidó el decreto por el que se reformaron el primer párrafo del artículo 22 y el artículo 23 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos), también impactan en la constitucionalidad del que ahora se analiza y, por tanto, las mismas razones adoptadas en aquellos asuntos son las que justifican la invalidez del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

57. Como ya se adelantó, la reforma impugnada al artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos tuvo lugar en la sesión ordinaria de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, que continuó el veintisiete de noviembre siguiente y finalizó el veintinueve de los mismos mes y año, y es la siguiente:

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

Texto anterior a la reforma

"**Artículo 55.** Las comisiones legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las comisiones legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados; ningún diputado podrá participar en más de diez comisiones ordinarias y comités. Ningún diputado podrá presidir más de dos comisiones ordinarias o comités. ..."

Texto reformado vigente

"**Artículo 55.** Las comisiones legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las comisiones legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados; **ningún diputado podrá participar en más de diez comisiones ordinarias y comités.** Ningún diputado podrá presidir más de cinco comisiones ordinarias o comités. ..."



58. Con base a las constancias del expediente electrónico, y de las que integran la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**,²² que de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 16/2018** son un hecho notorio,²³ el procedimiento legislativo de la reforma cuestionada se desarrolló de la manera siguiente:

a) Presentación de la iniciativa: El veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, fue presentada por diputadas y diputados de diversos grupos par-

²² Resuelta por el Pleno el 22 de abril de 2021. Mayoría de nueve votos a favor de los Ministros González Alcántara Carrancá, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, solamente a favor del argumento relativo a la falta de mayoría calificada, las Ministras Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. En contra la Ministra Esquivel Mossa, quien anuncia voto particular, y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²³ "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente.". Tesis de Jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.). Registro digital: 2017123. Contradicción de tesis 423/2016. 8 de marzo de 2018. Mayoría de siete votos. Ponente: Javier Laynez Potisek. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 10.



lamentarios la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.²⁴

b) Turno a comisión dictaminadora: En la misma fecha, la iniciativa se turnó a la Comisión de Reglamentos, Investigación, Prácticas y Relaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Morelos, para su estudio y dictaminación.²⁵

c) Trabajo en comisión dictaminadora: Ese mismo día, esto es, el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, la referida Comisión analizó y aprobó, por unanimidad de sus tres integrantes (las diputadas Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez y Dalila Morales Sandoval), el dictamen correspondiente, lo remitió a la Mesa Directiva y solicitó fuera listado para la próxima sesión del Pleno.²⁶

d) Sesión ordinaria iniciada el veintidós, continuada el veintisiete y concluida el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve: La sesión ordinaria en la que se presentó, discutió y aprobó la modificación legislativa impugnada en la presente vía, dio inicio el veintidós, continuó el veintisiete y finalizó el veintinueve, todos de noviembre de dos mil diecinueve. Durante el desarrollo de esta sesión se discutió y aprobó el dictamen relatado en los puntos anteriores de la siguiente manera:²⁷

i. Para su discusión y aprobación en Pleno, con fundamento en el artículo 36, fracción VII,²⁸ de la Ley Orgánica del Congreso Estatal, la diputada Ana Cristina Guevara Ramírez solicitó que se **modificara el orden del día para que se agre-**

²⁴ Constancias remitidas por el Poder Legislativo Local, relacionadas con el procedimiento legislativo, recibidas e integradas al expediente electrónico el 1 de septiembre de 2020, foja 5.

²⁵ *Ibidem*, foja 4.

²⁶ *Ibid.* Fojas 52 a 55.

²⁷ Acta 062 de la sesión ordinaria iniciada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, continuada el día veintisiete y concluida el día veintinueve de los mismos, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional del Congreso de Morelos.

²⁸ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

"VII. Presentar para su aprobación al pleno del Congreso del Estado, el orden del día acordado con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y, en su caso, complementarla;"



para la revisión del dictamen de la Comisión de Reglamentos, Investigación, Prácticas y Relaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Morelos que reforma el párrafo primero del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos,²⁹ lo cual obtuvo una **votación de trece (13) votos a favor, siete (7) en contra y cero (0) abstenciones.**³⁰

ii. Posteriormente, al aceptarse la incorporación del referido dictamen al orden del día de la sesión, se consultó a la Asamblea si se le calificaba como **urgente y de obvia resolución**, con la finalidad de discutir el asunto y votarlo en esa misma sesión. Dicha petición **fue aprobada por trece (13) votos, con siete (7) en contra y cero (0) abstenciones.**³¹

iii. Finalmente se entró a la **discusión del asunto**, es decir, la reforma del artículo 55 mencionado, mismo que fue resuelto de manera general y particular en una sola votación, con **trece (13) diputaciones a favor, siete (7) en contra y cero (0) abstenciones** a favor de la modificación, por lo que se solicitó enviar al Ejecutivo estatal para su publicación en el Periódico Oficial.³²

iv. Con fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve se remitió para su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto 647 que reforma el párrafo primero del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

59. De la reseña anterior esta Corte Constitucional advierte que el Congreso de Morelos aprobó la reforma al artículo 55 de su ley orgánica con una mayoría de **trece diputaciones**, es decir, **con un quórum que no representa las dos terceras partes** –votación calificada– de la integración total del órgano parlamentario, que es de veinte, por lo que resulta evidente que **dicho acto legislativo se emitió en contravención** a los artículos 44 y 50 de la Constitución Local.

²⁹ "Artículo 55. Las comisiones legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las comisiones legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados; ningún diputado podrá participar en más de diez comisiones ordinarias y comités. Ningún diputado podrá presidir más de dos comisiones ordinarias o comités. ..."

³⁰ Acta 062, página 30.

³¹ Acta 062, fojas 31 y 32.

³² Acta 062, foja 32.



60. De lo anterior se desprende que la aprobación del decreto impugnado tuvo sustento en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del reglamento, pues con **trece votos** se tuvo por satisfecha la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura al ser el remanente fraccionario menor al punto cuarenta y nueve (.49).

61. No obstante, de acuerdo con lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, ello no corresponde a la mayoría calificada exigida** por los artículos 44 y 50 de la Constitución de Morelos, es decir, **por catorce diputaciones de las veinte que integran el Congreso Local**. Por tanto, este Pleno alcanza la convicción de que la **alteración a la regla de votación significa una vulneración a los principios de democracia deliberativa y legalidad**, que actualizan un efecto invalidante en el proceso legislativo reclamado, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad de la modificación mencionada.

62. Además, no haber respetado las reglas de votación previstas en los artículos 44 y 55 de la Constitución Política de Morelos entraña, a su vez, una transgresión al artículo 116 de la Constitución Política del País que claramente dispone que: "*Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.*"³³ En consecuencia, la inobservancia por parte del Congreso del Estado de las normas de la Constitución Local genera una violación a un mandato de la Constitución Política del País.

63. SEXTO.—Efectos. A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44, 45 y 73 de la ley reglamentaria de la materia,³⁴ enseguida este Alto Tribunal precisará la declaratoria de invalidez determinada en la presente ejecutoria.

³³ 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: ..."

³⁴ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;



64. Este Pleno concluye que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, debe declararse la **inconstitucionalidad** del primer párrafo del artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. En consecuencia, al igual que en la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 y en la 124/2020**, se ordena la **reviviscencia** del contenido de dicho artículo previo a la modificación que aquí se impugna.³⁵

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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

³⁵ Es aplicable, por analogía, el criterio que se refleja en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de



65. Finalmente, la declaratoria de inconstitucionalidad a la que se ha llegado en la presente ejecutoria surtirá efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos.

66. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la publicación del referido Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Siete, tal como se precisa en el considerando sexto de esta determinación.

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

conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.". Tesis de jurisprudencia P./J. 86/2007. Registro digital: 170878. Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006. 7 de diciembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778.



Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

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 con razones adicionales, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) ordenar la reviviscencia del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la publicación del decreto impugnado y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de once de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

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

Nota: La tesis de Jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 126/2020.

El once de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos refor-



mado el doce de febrero de dos mil veinte al no haber sido aprobado por la mayoría calificada que exigía la Constitución Local. Si bien coincidí con esta decisión, considero que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos no contaba con legitimación procesal para promover la acción de inconstitucionalidad por lo que, a mi juicio, se debió declarar el sobreseimiento de la acción. En este voto expongo brevemente las razones que me llevan a sostener esa posición.

Como señalé en la discusión del asunto, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ la legitimación de las Comisiones Locales de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad está limitada a que se combatan normas de carácter general que vulneren derechos humanos previstos en el parámetro de regularidad constitucional. Esto implica que esos órganos sólo pueden combatir normas generales cuando de su contenido material se advierta una posible vulneración de derechos humanos.

En el caso, la norma impugnada no contenía algún vicio que entrañara una violación de derechos humanos, pues se trataba de una disposición que únicamente pretendía regular la organización al interior del Congreso del Estado de Morelos, en concreto, la forma en la que se integran las Comisiones Legislativas.² Por esa razón, el único defecto reclamado por la Comisión accionante fue el incumplimiento de la votación calificada en el proceso legislativo. Sin embargo, a mi juicio, esa cuestión por sí sola no constituye propiamente una viola-

¹ "Artículo 105. ...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

² "Artículo 55. Las Comisiones Legislativas se integran de por lo menos tres diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado. De los diputados que integren las Comisiones Legislativas habrá un presidente, por lo menos un secretario y vocales que sean designados; ningún diputado podrá participar en más de diez comisiones ordinarias y comités. Ningún diputado podrá presidir más de dos comisiones ordinarias o comités."



ción de derechos humanos que permitiera que la Comisión Estatal pudiera válidamente promover la acción de inconstitucionalidad.

De la literalidad del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y del proceso de reforma a ese precepto constitucional, no advierto que la voluntad del Constituyente haya sido facultar ampliamente a los órganos de protección de derechos humanos para promover acciones de inconstitucionalidad, incluso para hacer valer violaciones a las reglas que rigen los procesos legislativos, como sí sucede actualmente con el Ejecutivo Federal, a través del consejero jurídico del Gobierno, o como sucedía anteriormente con la entonces Procuraduría General de la República. Por el contrario, el Texto Constitucional restringe de forma explícita la legitimación de los órganos garantes únicamente para aquellos casos en los que el contenido material de las normas emitidas por los Poderes Legislativos sea contrario a los derechos humanos.

Sostener, como lo hizo la mayoría, que su legitimación alcanza para que esos órganos puedan impugnar violaciones adjetivas implica, por un lado, dotar a las Comisiones de Derechos Humanos de una atribución de control sobre los otros Poderes que no tiene cabida constitucional y, por otro lado, ignorar la existencia de otros valores constitucionales que son igualmente válidos y que ameritan un nivel de protección, como la división y el equilibrio entre Poderes. Estimo que el criterio mayoritario omite que las leyes orgánicas buscan concretizar esos principios, dotando a los Poderes que integran los distintos órdenes de gobierno de la capacidad para decidir libremente su propia organización y uso de recursos, sin la injerencia de otros Poderes. En ese contexto, tales normas gozan de una protección que nos obliga a ser deferentes a la hora de analizar los cuestionamientos a su presunción de constitucionalidad, por lo que no cualquier órgano puede poner en entredicho su validez constitucional. Esto no quiere decir que las leyes de organización parlamentaria estén exentas de control constitucional. Todo lo contrario, si un Congreso, ya sea a nivel federal o local, emite normas cuyo contenido material sea contrario a los derechos humanos, las Comisiones de Derechos Humanos podrán promover acciones de inconstitucionalidad para reclamar su validez. Por esa razón, cuando la impugnación se hace valer únicamente por violaciones en el procedimiento legislativo y no hay derechos humanos involucrados, se superan los límites establecidos en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 126/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de once de agosto de dos mil veintidós.

En la sesión de referencia, la mayoría de quienes integran el Tribunal Pleno, determinaron la invalidez del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia de la norma previa a la invalidada, al considerar que resultaba aplicable el criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, en el sentido de que la votación calificada de dos terceras partes para aprobar reformas al referido ordenamiento corresponde a catorce diputados, siendo que en el caso sólo votaron a favor trece de ellos, razón por la cual el acto legislativo se emitió en contravención a lo establecido en los artículos 44 y 50 de la Constitución Local.

Motivo del disenso

Respetuosamente no comparto la decisión de la mayoría porque lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, por cuanto hace a la votación necesaria para aprobar una norma relacionada con la Ley Orgánica para el Congreso de Morelos, no cobra aplicación en el presente asunto, en acatamiento a la regla prevista en el artículo 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria,¹ así como la jurisprudencia del Tribunal Pleno: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL.",² conforme con lo cual lo decidido en una acción de inconstitucionalidad, en materias diferentes a la penal, como es el caso, no puede tener efectos retroactivos.

En el caso, la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y acumulada 125/2020 en la que se declaró la invalidez del Decreto Seiscientos Cuarenta y Seis que reformó y adicionó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso

¹ **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."

² Tesis P./J. 104/2008, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587, registro digital: 169017.



del Estado de Morelos,³ publicado el doce de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa (que contenía la regla aritmética cuya aplicación tenía como resultado que la mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local fuera equivalente a trece diputados) se emitió en sesión pública del Tribunal Pleno el veintidós de abril de dos mil veintiuno, sin que se hubiera establecido alguna regla de excepción a la irretroactividad de sus efectos en la ejecutoria.

En ese sentido, previo al veintidós de abril de dos mil veintiuno, los actos legislativos que se hubieran aprobado al tenor de la normativa declarada inválida, gozaban de una presunción de constitucionalidad y debían seguir rigiendo con todos sus efectos jurídicos.

En el caso, la aprobación de la reforma impugnada al primer párrafo del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso Local se suscitó el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, con sustento en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del reglamento mencionado, esto es, cuando aún no se invalidaba dicho precepto legal.

Por consiguiente, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y acumulada 125/2020 no puede servir de fundamento para declarar inválidos los actos legislativos en que el Congreso actuó con fundamento en el artículo 135 del reglamento que nos ocupa, conforme con el cual la mayoría calificada del Congreso era equivalente a trece votos; el cual, en ese momento, estaba vigente y gozaba de una presunción de validez que no había sido derrotada.

La disposición reglamentaria rigió válidamente y surtió a plenitud todas sus consecuencias jurídicas desde que entró en vigor el veintisiete de noviembre de dos

³ "Artículo 135. Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50 % más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, **en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:**

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."



mil diecinueve⁴ hasta el veintidós de abril de dos mil veintiuno en que el Tribunal Pleno la invalidó, sin que estuviera dentro de las posibilidades de las personas legisladoras prever que el Alto Tribunal declararía la invalidez del redondeo de la mayoría calificada en trece votos, para establecer como constitucional el equivalente a catorce.

Además, en el tercer punto resolutivo de la ejecutoria de la referida acción de inconstitucionalidad 121/2020 y acumulada 125/2020 el Tribunal Pleno precisó que no tendría efectos retroactivos, y que se ordenaba la reviviscencia del texto anterior del artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso de Morelos;⁵ reviviscencia aplicable a partir de la notificación de los resolutivos al Poder Legislativo, sin afectar las aplicaciones previas del precepto reglamentario, so pena de violentar la regla de irretroactividad establecida en el artículo 45 de la ley reglamentaria.

En consecuencia, mi voto es por la legalidad del procedimiento legislativo de la reforma al artículo 55 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, pues considero que el día en que fue aprobada (veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve) existía un fundamento legal válido para considerar que trece legisladores eran los suficientes para conformar mayoría calificada.

Son estas razones por las que respetuosamente me aparto del criterio de la mayoría y constituyen la base de este **voto particular**.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, febrero de 2022, página 796, con número de registro digital: 30003.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ El Decreto 646 que reformó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se publicó el 12 de febrero de 2020, pero su artículo segundo transitorio dispuso que "**El presente decreto entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Congreso.**"; aprobación que aconteció el 27 de noviembre de 2019.

⁵ "**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, tal como se precisa en el apartado VIII de esta ejecutoria."



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 EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.

II. 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].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. IMPROCEDENCIA DEL DESISTIMIENTO CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL TRATARSE DE UN DERECHO QUE ASISTE A LAS MINORÍAS DISIDENTES DE UN ÓRGANO LEGISLATIVO PARA INCONFORMARSE EN CONTRA DE UNA LEY QUE HA SIDO APROBADA POR LA MAYORÍA, RESULTA CONGRUENTE QUE EL LEGISLADOR NO PERMITA SU DESISTIMIENTO, EN EL ENTENDIDO DE QUE, POR SER UN MEDIO DE CONTROL ABSTRACTO, EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL INMEDIATO QUE SE BUSCA TUTELAR ES LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA SÓLO CONTRA LEYES DE CARÁCTER ELECTORAL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. TRÁTÁNDOSE DE UN PARTIDO POLÍTICO, LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA



DEBE SER A TRAVÉS DE LA PERSONA QUE SEA TITULAR DE SU DIRIGENCIA NACIONAL, POR SER ÉSTE QUIEN TIENE LA ATRIBUCIÓN DE SU REPRESENTACIÓN LEGAL.

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LO QUE DEBE ENTENDERSE POR MATERIA ELECTORAL, SÓLO TIENE LA FINALIDAD DE DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO ES PROMOVIDA POR ALGÚN PARTIDO POLÍTICO.

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR NORMAS QUE NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS DIECISIETE).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE [DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE; ESPECÍFICAMENTE LAS FRACCIONES LIX Y LXI DEL ARTÍCULO 15; LAS FRACCIONES II Y IV DEL ARTÍCULO 216; LAS FRACCIONES II, IV Y X, ASÍ COMO EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 256; EL SEGUNDO, TERCERO Y QUINTO PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 259; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 260; EL TERCERO Y QUINTO PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 261; EL QUINTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 297, Y LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO IV DEL TÍTULO DÉCIMO QUINTO PARA QUEDAR COMO "SANCIONES EN MATERIA DE TRANSMISIÓN DE MENSAJES COMERCIALES Y DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS", LAS ADICIONES DE UN TERCERO Y CUARTO PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 256; Y DEROGAN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 256 Y LA FRACCIÓN II DEL INCISO C) DEL ARTÍCULO 311 DE ESA LEY.].



X. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. FORMALIDADES Y ESTÁNDARES PARA VERIFICAR LA VALIDEZ DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN CUANTO AL DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO Y ESPECIAL RELEVANCIA DEL REGLAMENTO DEL SENADO.

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. LA OBLIGACIÓN DE QUE EN CADA REGLAMENTO SE PREVEA LA FORMA, INTERVALOS Y MODO DE PROCEDER EN LAS DISCUSIONES Y VOTACIONES QUE SE SUSCITEN DURANTE SU DESARROLLO, PRETENDE EVITAR EL CONTROL ARBITRARIO DE LA AGENDA PARLAMENTARIA POR PARTE DE LAS MAYORÍAS, Y ASÍ NO AFECTAR LOS VALORES CENTRALES DE LA DIMENSIÓN DELIBERATIVA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, EN PARTICULAR LA NECESIDAD DE RESGUARDAR EL DEBIDO PROCESO, EL RESPETO A LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS, LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN QUE ASISTE A CADA UNO DE LOS LEGISLADORES, ASÍ COMO SU DERECHO AL VOTO, DE FORMA TAL QUE NINGÚN PARLAMENTARIO SEA EXCLUIDO DEL PROCESO DELIBERATIVO DEMOCRÁTICO.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. LA OMISIÓN POR PARTE DE LAS COMISIONES DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, ASÍ COMO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE GENERAR EL DICTAMEN CORRESPONDIENTE DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES CONTADOS A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DE TURNO, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE TURNO POR PARTE DEL PRESIDENTE



DE LA COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA, A EFECTO DE INTEGRAR DICHA COMISIÓN A LA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, Y SUMARSE AL ESTUDIO DEL DICTAMEN, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO SOLICITUD DE PRÓRROGA PARA SU EMISIÓN, MÁXIME QUE LA SOLICITUD RESPECTIVA DEBE SER EXPRESADA MEDIANTE ESCRITO FUNDADO Y MOTIVADO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. LA ATRIBUCIÓN DE CONVOCAR A REUNIONES EXTRAORDINARIAS COMPETENTE AL PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA, CUANDO ÉSTE LO CONSIDERE NECESARIO O LO SOLICITE AL MENOS LA TERCERA PARTE DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE QUE SE TRATE, Y NO POR ALGUNOS DE SUS SECRETARIOS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN LEGISLATIVO POR EL QUE SE APROBÓ EL DECRETO IMPUGNADO NO HAYA SIDO SOMETIDO A CONSIDERACIÓN DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS POR AL MENOS VEINTICUATRO HORAS ANTES DEL DESAHOGO DE LA SESIÓN RESPECTIVA Y QUE EL DICTAMEN APROBADO MAYORITARIAMENTE EN COMISIONES NO HAYA SIDO PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA VEINTICUATRO HORAS ANTES DE LA SESIÓN DEL PLENO PARA SU DEBATE Y DISCUSIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DICHO PROCEDIMIENTO, CUYO EFECTO INVALIDANTE, TRASCIENDE A TODO EL DECRETO LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).



XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ TOTAL DEL "DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN", PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 150/2017 Y SU ACUMULADA 153/2017. DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. 29 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS, Y

RESULTANDO:

PRIMERO. **Escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas el veintiocho¹ y treinta² de noviembre de dos mil diecisiete, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuarenta y siete senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Senadores,³ así como por María Alejandra Barrales Magdaleno, en su carácter de presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra del **"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,**

¹ Fojas 2 a 108 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

² Fojas 440 a 475 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 153/2017.



publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete; específicamente las fracciones LIX y LXI del artículo 15; las fracciones II y IV del artículo 216; las fracciones II, IV y X, así como el párrafo segundo del artículo 256; el segundo, tercero y quinto párrafos del artículo 259; el primer párrafo del artículo 260; el tercero y quinto párrafos del artículo 261; el quinto párrafo del artículo 297, y la denominación del capítulo IV del título décimo quinto para quedar como 'sanciones en materia de transmisión de mensajes comerciales y derechos de las audiencias', las adiciones de un tercero y cuarto párrafos al artículo 256; y deroga la fracción III del artículo 256 y la fracción II del inciso c) del artículo 311 de esa ley."

SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados. Los senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura señalaron que las normas cuya invalidez se demanda, infringen los artículos 1o., párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 2o., 3o., 6o., apartado B y 28 de la Constitución Federal, el numeral 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la interpretación que sobre esa norma han realizado los órganos interamericanos de protección de derechos humanos.

Por su parte, la presidenta nacional del partido político sostuvo que se infringen los artículos 1o., 6o., apartado B, fracciones III, IV y VI, 7, 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción IV, 35, fracción II, 40, 41, fracciones II

³ 1. Ernesto Ruffo Appel, 2. Fernando Herrera Ávila, 3. Luis Sánchez Jiménez, 4. Angélica de la Peña Gómez, 5. Isidro Pedraza Chávez, 6. María del Pilar Ortega Martínez, 7. Daniel Gabriel Ávila Ruiz, 8. Martha Elena García Gómez, 9. Juan Carlos Romero Hicks, 10. Víctor Hermosillo y Celada, 11. Manuel Bartlett Díaz, 12. Layda Sansores San Román, 13. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, 14. María de los Dolores Padierna Luna, 15. Ángel Benjamín Robles Montoya, 16. Rabindranath Salazar Solorio, 17. Celestino Cesáreo Guzmán, 18. Jorge Luis Preciado Rodríguez, 19. Francisco Salvador López Brito, 20. Sonia Rocha Acosta, 21. Iris Vianey Mendoza Mendoza, 22. Martha Palafox Gutiérrez, 23. Adriana Dávila Fernández, 24. David Monreal Ávila, 25. María Marcela Torres Peimbert, 26. Luz María Beristain Navarrete, 27. Mario Martín Delgado Carrillo, 28. María del Rosario Guzmán Avilés, 29. Fernando Enrique Mayans Canabal, 30. Luis Humberto Fernández Fuentes, 31. Lorena Cuéllar Cisneros, 32. Sonia Mendoza Díaz, 33. Silvia Guadalupe Garza Galván, 34. Fernando Torres Graciano, 35. Raúl Gracia Guzmán, 36. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, 37. Laura Angélica Rojas Hernández, 38. Ana Gabriela Guevara Espinoza, 39. Andrea García García, 40. Sylvia Leticia Martínez Elizondo, 41. Luisa María Calderón Hinojosa, 42. Rosa Adriana Díaz Lizama, 43. Fidel Demédecis Hidalgo, 44. Raúl Morón Orozco, 45. Carlos Manuel Merino Campos, 46. María Alejandra Barrales Magdaleno y 47. Adolfo Romero Lainas.



y VI, 105, fracción II, 133 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 11, 13, 14, 25.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su centésimo octavo periodo ordinario de sesiones, celebrado del dos al veinte de octubre del dos mil, así como el numeral 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. **Conceptos de invalidez.** Los accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

III. 1. Acción de inconstitucionalidad 150/2017. Los senadores promoventes, en esencia, hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez.

- Primero.⁴ El decreto impugnado transgrede el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, en virtud de que las modificaciones legislativas a los artículos 15, fracción LIX, 216, fracción II, 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, fracciones III, IV y X, así como 259, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante LFTyR), significaban un estándar mínimo a partir del cual se debía avanzar en materia de protección de derechos de las audiencias, entendidos como derechos constitucionales; no obstante, con la reforma controvertida se reduce su esfera de protección, violando la obligación estatal de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos de las audiencias, así como la prohibición de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que de manera previa a la reforma, se les reconocía a las audiencias.

- Las modificaciones a los artículos 15, fracciones LIX y LXI, y 216, fracciones II y IV, de la LFTyR, implican una medida regresiva en lo tocante a las **facultades de vigilancia y de sanción** del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT o instituto), dado que al precisarse las facultades de sanción del

⁴ Fojas 20 a 25 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.



instituto en materia de derechos de la audiencias, **se elimina la posibilidad de que se aplique la sanción de suspensión precautoria de transmisiones.**

- La reforma impugnada es **regresiva**, al eliminarse en el artículo 256, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la obligación de los concesionarios de **distinguir con toda claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta**, en la medida en la que se suprime el derecho de las audiencias de recibir **información imparcial, veraz y oportuna.**

- La reforma que recayó sobre la fracción IV del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual en su texto previo establecía que los concesionarios estaban obligados a aportar los **elementos suficientes para distinguir entre publicidad del contenido de un programa**, no obstante, con el texto de la reforma, este tipo de información **se limita únicamente a programas de información periodística o noticiosa.**

- La reforma al párrafo segundo del artículo 256 supone un cambio de un modelo de **corregulación** a uno de **autorregulación**, ya que previo a la reforma, se establecía la obligación de los concesionarios de **emitir códigos de ética para proteger los derechos de las audiencias**, los cuales **debían ajustarse a los lineamientos emitidos por el instituto** para preservar lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, mientras que con las reformas impugnadas, se establecen condiciones para que los **concesionarios se autorregulen**, lo cual pone en sus manos la protección de los derechos de las audiencias.

- Otra medida **regresiva** se evidencia con la reforma al artículo 259, párrafo segundo, de la Ley Federal de Telecomunicación y Radiodifusión, el cual preveía **la facultad del instituto de expedir los lineamientos** en los que se **establecieran las obligaciones mínimas que tendrían los defensores de las audiencias** para la adecuada protección de sus derechos, sin embargo, con la modificación de la citada porción normativa, **la actuación del defensor de las audiencias se sujeta exclusivamente ahora al código de ética** que emite el propio concesionario, además de que el **defensor únicamente rendirá cuentas a las instancias del concesionario previstas en el propio código**, eliminando por completo la participación del instituto, consagrando con ello **la discrecionalidad del actuar de los concesionarios de las audiencias.**



- Asimismo, se eliminaron derechos que asistían a las audiencias en beneficio de los concesionarios, **al eliminar las facultades del instituto para regular a los concesionarios respecto de sus contenidos**, circunstancia que deja en estado de incertidumbre a las audiencias, quienes ya no cuentan con procesos homologados o formas en las que puedan exigir sus derechos ante los concesionarios.

- Con la reforma al párrafo tercero del artículo 259 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, actualmente se **faculta a los concesionarios a designar libremente al defensor de las audiencias, sin intervención alguna del instituto**, lo que vulnera la **imparcialidad** de dicho defensor, permitiendo su actuación discrecional.

- Por su parte, la modificación al artículo 261 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión genera la **existencia de diversos procedimientos para el ejercicio de los derechos de las audiencias, dejando en estado de incertidumbre a los usuarios** de los servicios de telecomunicaciones, pues se establece que una vez recibidas las reclamaciones o las quejas, el **defensor debe tramitarlas dentro de las áreas correspondientes del concesionario y condiciona los tiempos del procedimiento al código de ética** que emita el propio concesionario.

- Segundo.⁵ El legislador federal **no emprendió un examen de proporcionalidad de los derechos de las audiencias para derogar y modificar diversas disposiciones que impiden la protección de estos derechos**.

- En primer lugar, debe tomarse en consideración que **el artículo 6o., apartado B, fracción VI, constitucional, reconoce a los usuarios** de los servicios de telecomunicaciones y los denomina como "**audiencias**", lo que implica que no se trata de meros usuarios o receptores del algún servicio, sino de audiencias, a quienes se les reconoce en general diversos derechos en aras de fomentar su participación en la vida democrática del país, así como su derecho de exigir el cumplimiento de sus prerrogativas como ciudadanos.

⁵ Ibid, fojas 26 a 37.



- Además, el citado artículo constitucional, **prevé que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establecerá los derechos de las audiencias, así como los mecanismos para su protección**, instaurando los **elementos para determinar en qué consisten**, tal como se señala en ese mismo artículo en su fracción III, al indicar que el Estado se obliga a **preservar la pluralidad y la veracidad de la información transmitida a través de los servicios de radiodifusión**; de igual forma, **la fracción V** del apartado y numeral en cita, establece que es **facultad del instituto asegurar la difusión imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional**.

- Bajo este contexto, toda medida legal que sea contraria a dichos parámetros constitucionales o que vulnere las facultades otorgadas por la Constitución al Instituto Federal de Telecomunicaciones, resulta inconstitucional.

- Por otro lado, en los dictámenes que concluyeron en la modificación del artículo 256 de la ley combatida, puede apreciarse que **las Cámaras consideraron que el derecho de las audiencias a recibir información imparcial era un límite injustificado al derecho de libertad de expresión**, al permitir que se establezca un **régimen de derechos de las audiencias** que imponga **restricciones arbitrarias** en cuanto a la **distinción entre información y opinión**, que exista **oportunidad y veracidad de la información** así como la posibilidad que **ante cualquier incumplimiento el instituto pueda imponer sanciones a los medios de comunicación**.

- No obstante, en dicho dictamen se soslayó que de conformidad con **el artículo 6o. constitucional, la libertad de expresión tiene varios límites** que consisten en que la manifestación de las ideas no afecte la moral, la vida privada o **los derechos de terceros**, por lo que **los derechos de las audiencias al ser derechos de terceros estaban dentro de los supuestos para limitar la libertad de expresión** y, por ende, su supresión no tiene efecto alguno en lo que referente a la libertad de expresión.

- La medida legislativa de suprimir un derecho de las audiencias es de facto un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, pues no asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno de manera clara, sino que **permite que líneas**



editoriales sean presentadas como hechos noticiosos, avalando la parcialidad de la información.

- Asimismo, la reforma al artículo 259 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **elimina la facultad del instituto de expedir los lineamientos** para definir las **obligaciones mínimas que tendrían los defensores de las audiencias**, pues ahora la **actuación del defensor se sujeta exclusivamente al código de ética** del concesionario, en el entendido de que sólo ante éste último se rendirán las cuentas, eliminando con ello la participación del instituto y permitiendo el actuar discrecional de los concesionarios, afectando invariablemente los derechos de las audiencias.

- En otro orden, la modificación al artículo 261 de la ley impugnada genera la **existencia de diversos procedimientos para el ejercicio del derecho de las audiencias**, lo cual deja en completo estado de incertidumbre a los usuarios de los servicios de radiodifusión.

- Tercero.⁶ **Se vulnera el artículo 13.2** de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque la **regulación de los derechos de las audiencias, quedará en manos de los concesionarios a través de códigos de ética, que ellos mismos aprobarán** sin que el regulador pueda objetarlos.

- La reforma impugnada es contraria al artículo 13.2 del Pacto San José, pues **la regulación y limitaciones de los derechos de las audiencias deben preverse en una ley formal y material y no así en un código de ética** emitido por los propios concesionarios en materia de radiodifusión, **sin posibilidad de objetarlos o rechazarlos por parte de la autoridad reguladora**, aunado a que en la emisión de la reforma impugnada no se observó un examen de proporcionalidad entre la libertad de expresión y los derechos de las audiencias.

- Cuarto.⁷ La derogación del artículo 256, fracción III, de la ley impugnada, abre la puerta para que los agentes económicos preponderantes en radiodifusión

⁶ *Ibíd.*, fojas 38 a 42.

⁷ *Ibíd.*, fojas 43 a 63.



intenten limitar las atribuciones del regulador en temas de competencia y calidad lo cual tendrá consecuencias negativas para las audiencias, pues se **eliminó de la ley el mandato de que el servicio público de radiodifusión deba prestarse en condiciones de competencia y calidad.**

- La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de once de junio de dos mil trece, tuvo como finalidad establecer un marco normativo que regulara a los concesionarios en materia de derechos de las audiencias ante el poder desmedido que tenían sobre la difusión de la información que se generaba por tal ausencia legislativa, mas no se refería a implementar **mecanismos de autorregulación como ahora lo impone la reforma impugnada**, aunado a que **resulta indispensable** contar con un **ente regulador con suficientes facultades que de manera efectiva obligue a dichos actores** a cumplir con las disposiciones en materia de las audiencias.

- La modificación al artículo 256 atenta contra los derechos de los **pueblos originarios (indígenas) y las poblaciones históricamente vulneradas (discapacitados)**, al eliminarse lo concerniente a que **el servicio público de radiodifusión debe garantizar los beneficios de cultura, preservando la pluralidad y la veracidad de la información así como fomentar los valores de la identidad nacional** con el propósito de contribuir a los fines previstos en el artículo 3o. de la Constitución General, aun cuando el legislador tenía el deber de ampliar el ámbito de protección de los derechos de tales grupos vulnerables y **no suprimirlos en el entendido de que para ello al menos debía formular consultas previas.**

- De igual manera, **deja a voluntad de los concesionarios aportar los elementos para distinguir con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta**, así como la obligación de los concesionarios de **aportar elementos para distinguir la publicidad de la información**, vulnerando **el mandato constitucional de no hacer pasar publicidad por información**, previsto en el artículo 6o., apartado B, fracción IV, constitucional.

- Lo anterior, pues tales obligaciones **quedan constreñidas exclusivamente a la programación informativa** y sólo cuando se trate de un comentario o comentario editorial, con lo cual **las audiencias quedan desprotegidas tratándose de**



otro tipo de programas, como revistas matutinas o emisiones de espectáculos en las cuales se suelen vender entrevistas a políticos o supuestos especialistas que recomiendan un determinado producto, sin que al público se le aclare que se trata de un segmento pagado, por lo que dicha eliminación permite que libremente los concesionarios pongan a la venta entrevistas o propaganda encubierta **que se muestra a las audiencias como información periodística y que deja importantes ganancias comerciales o para desviar la opinión de determinados temas.**

- Se eliminan como derechos de las audiencias todos los que se derivan de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y no están incluidos expresamente en el artículo 256, quedando sin efectos, entre otros, las líneas de acción establecidas para que **los contenidos respeten el interés superior de la niñez, la no discriminación o la equidad de género, afectando con ello también a los derechos de las audiencias de las personas con discapacidad y las comunidades indígenas.**

- De igual forma, se **suprimen las atribuciones de supervisión, vigilancia y sanción del instituto, como la suspensión precautoria de transmisiones en el caso de programas noticiosos, incluso se deja a voluntad de los concesionarios de radiodifusión garantizar los derechos de las audiencias bajo la figura de la autorregulación**, cuando por décadas se ha demostrado que esta figura en este país ha resultado nula, de ahí que no se hubiere implementado desde que se emitió la nueva legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

- **La figura de la defensoría de las audiencias se debilitó**, pues en los artículos 256, 259, 260 y 261 de la reforma impugnada ya no se ordena que se ajuste a los criterios de imparcialidad e independencia, además de que **los concesionarios elegirían libremente al defensor de sus audiencias, sin que sea posible establecer requisitos que eliminen conflictos de interés, máxime las defensorías de las audiencias ya no redirán informes ante el instituto, ni éste último podrá sancionar por incumplimiento a lo establecido en los "Lineamientos sobre Defensa de las Audiencias".**

- **La reforma a la ley se realizó sin consultas públicas previas en materia indígena, así como personas con discapacidad, y sin esperar las resoluciones**



de la **Suprema Corte**, ante la cual se promovieron **dos controversias constitucionales** en materia de **derechos de las audiencias**, tanto por el Senado como por el Ejecutivo Federal, de manera tal que con la aprobación del decreto impugnado se generó su sobreseimiento.

- Quinto.⁸ El decreto impugnado transgrede los artículos 1o., 2o., 3o., 6o., apartado B, 14, 16 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que antes de la reforma del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, **se permitía al instituto establecer las condiciones para asegurar la actuación de los defensores**, no obstante, al eliminarse tal atribución, **se dejó en manos de los concesionarios actuar de manera arbitraria** en lo tocante a los derechos de las audiencias.

- Del mismo modo, **la modificación al párrafo tercero del artículo 259 que faculta a los concesionarios a designar libremente al defensor de las audiencias sin la intervención del instituto u otra autoridad, genera la imparcialidad del propio defensor y permite a los concesionarios actuar discrecionalmente**, afectando directamente los derechos de las audiencias.

- La reforma al artículo 261 **genera la existencia de diversos procedimientos para el ejercicio de los derechos de las audiencias dejando en estado de incertidumbre a los usuarios de los servicios de radiodifusión, dado que permite la autorregulación para la atención de reclamaciones y quejas**, en ese sentido, es difícil considerar que en realidad se busque proteger la libertad de expresión.

- Sexto.⁹ El **decreto impugnado limita las facultades de supervisión y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones** en relación con las normas vigentes previas, lo cual es regresivo, por que debilita la figura de defensoría de las audiencias, pues **no se garantiza que se ajuste a criterios de imparcialidad e independencia**.

⁸ Fojas 63 a 71 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

⁹ *Ibíd.*, fojas 71 a 87.



- La reforma impugnada es violatoria del artículo 1o. constitucional, particularmente del **principio de progresividad**, así como el artículo 6o. constitucional en cuanto a la **prohibición a la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información noticiosa**.

- Séptimo.¹⁰ La **aprobación del decreto impugnado vulnera de manera sustancial distintas disposiciones reglamentarias que rigen el procedimiento en el Senado de la República y que impidieron la participación de las distintas fuerzas políticas**.

- Los vicios en el proceso legislativo por el que se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **trascienden de manera fundamental a la norma, de tal manera que provocan su inconstitucionalidad**.

- Ello en virtud de que la iniciativa fue turnada para su dictamen el día cinco de septiembre de dos mil diecisiete, solicitando el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía que **se ampliara el turno a dicha comisión**. Tal hecho ocurrió el doce de septiembre siguiente, por lo que **la comisión dictaminadora contaba con un plazo de hasta treinta días hábiles para elaborar su dictamen**, es decir, el plazo que de acuerdo con al artículo 212, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, **corrió del día seis de septiembre al diecisiete de octubre, sin embargo, en el presente caso no existieron tales actos legislativos**.

- El vicio es tan grave que **ni el propio presidente de la comisión dictaminadora tuvo la oportunidad de revisar y estudiar el dictamen**, pues la convocatoria a la reunión extraordinaria en la que se llevó a cabo su discusión fue convocada sin razón justificada por los secretarios y no por el presidente tal como lo establece el Reglamento del Senado; además, **el dictamen no fue puesto en conocimiento de la totalidad de los integrantes de las tres comisiones con tiempo suficiente para analizarlo y discutirlo** entre ellos, por lo que **resulta inválida la forma en que se llevó a cabo la discusión y aprobación de dicho dictamen**, el cual momentos después **fue incorporado de manera por demás extraña al**

¹⁰ Ibid, fojas 87 a 101.



Pleno, cuando éste ya estaba sesionando **y sin respetar los plazos mínimos requeridos para su discusión y votación**, circunstancias que revelan que **hubo un desconocimiento total del contenido de las reformas impugnadas por parte de los senadores, tanto en la reunión extraordinaria de Comisiones Unidas como en Pleno del Senado.**

- En efecto, la noche del veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, siendo las 19:27 (diecinueve horas con veintisiete minutos), fue convocada por tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, para una **reunión de carácter extraordinario** que se llevó a cabo el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete a las 9:00 (nueve horas); **comunicación que se hizo llegar a los integrantes de las comisiones vía correo electrónico** a las 21:35 (veintiuno y treinta y cinco horas), **existiendo menos de doce horas entre la notificación y la hora de su verificativo**, cuando de conformidad con el artículo 139 del Reglamento del Senado **se debe convocar a sesión con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas**, debiendo mediar además la publicación de la convocatoria en la Gaceta, **así como su envío en forma directa a cada integrante.**

- En otro orden, en lo atinente a la **sesión de Pleno del Senado** del día veintiséis de octubre, momentos después de haber sido aprobada de manera irregular el dictamen en Comisiones Unidas, **se integró intempestivamente a la sesión del Pleno cuando está ya había iniciado, se dieron por efectuadas las lecturas del dictamen** y se discutió y aprobó, lo que resulta violatorio del artículo 195 del Reglamento del Senado.

- Aunado a lo anterior, **en el diverso numeral 193 se establece que el dictamen que se presente ante el Pleno del Senado a discusión debe publicarse cuando menos veinticuatro horas antes en la Gaceta Parlamentaria;** en este sentido, el mismo numeral en el párrafo 3 señala que **el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se haya publicado en la Gaceta de manera previa.**

- En esa virtud, se destaca que **resulta inválida la forma en la que se llevó el proceso legislativo**, dado que sin reconocer las facultades del presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, tres de los cuatro secretarios, sin



justificación, convocaron a reunión extraordinaria sin cumplir con el procedimiento respectivo, ni con los tiempos que establece el propio reglamento.

- La discusión y votación tanto en comisiones como en el Pleno se llevó a cabo de manera anómala, puesto que previamente se debió llevar a cabo una discusión en la propia Comisión de Comunicaciones y Transportes y, posteriormente, hacer el respectivo turno a las Comisiones dictaminadoras para que una vez integrado y aprobado un dictamen conjunto, **presentarlo ante el Pleno para su discusión y aprobación respetando los plazos mínimos para la distribución y publicación del dictamen, en el entendido de que sin cumplir este requisito el Pleno no se pronuncia sobre el contenido del dictamen**; asimismo, **omitieron realizar las dos lecturas que señala el numeral 195 del reglamento, máxime que el dictamen no fue dado a conocer a los legisladores con la anticipación requerida.**

- Por tanto, **al no cumplirse con los principios democráticos que deben regir en el debate legislativo y al no ser cuestiones que sean subsanables**, debe analizarse de manera pormenorizada el proceso legislativo a la luz de las disposiciones reglamentarias respectivas y al constatar las violaciones graves antes referidas, **declarar la invalidez total del decreto impugnado.**

III. 2. Acción de inconstitucionalidad 153/2017. La presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.¹¹

- Primero. El **decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión viola los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso legislativo y democracia deliberativa** al transgredir los artículos 14, 16, 40, 71, párrafos segundo y tercero, 72, párrafo primero, letra F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 20, párrafo 2, inciso c), 49, párrafo 1, inciso d), 66, párrafo 1, inciso d), y 67 de la Ley Orgánica del

¹¹ Fojas 440 a 475 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.



Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; 128, 135, fracciones I y II, 139, párrafos 2 y 3, 140, 186, 188, 193, párrafos 1, 2, 3 y 195, párrafos 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República.

- El proceso legislativo del decreto impugnado es **inválido**, dado que en el trámite de la minuta con proyecto de decreto, el dictamen y su aprobación, **no se atendieron las formalidades de procedimiento legislativo en el Pleno del Senado de la República**, ya que **contrario a lo señalado en el artículo 139, numeral 3, del Reglamento del Senado** que señala que las **reuniones extraordinarias previo acuerdo de la Junta Directiva**, se deben **convocar con anticipación a través de comunicación directa con los integrantes de la comisión** y, de ser posible, que la convocatoria respectiva sea publicada en la gaceta correspondiente, lo que en el caso concreto, **no se realizó de esa manera**, toda vez que en un **lapso menor a veinticuatro horas**, se convocó a las comisiones y se aprobó el dictamen de la minuta con proyecto de decreto, sin que éste tuviera el carácter de urgente.

- De igual forma, el dictamen formulado por la Comisión Coordinadora de Comunicaciones y Transportes **no fue compartido de manera previa con las demás comisiones**, tal como se mandata en los artículos 186 y 188 del reglamento .

- En lo tocante a su aprobación ante el Pleno del Senado, se trasgrede lo establecido en el artículo 193 del reglamento referido, dado que **el dictamen no siguió el proceso de publicación, dado que no se publicó con veinticuatro horas de anticipación antes del inicio de la sesión del Pleno.**

- Existen **violaciones al proceso legislativo que no pueden ser convalidadas con la votación del Pleno, porque éstas implican el desconocimiento total del contenido del dictamen** que **sólo en unas horas se discutió por primera vez en una reunión extraordinaria convocada por tres de los cuatro secretarios** de una de las tres comisiones dictaminadoras, votándose sin conocer el contenido y alcance de la reforma, siendo que la comisión contaba con treinta días hábiles para elaborar el dictamen correspondiente, lo que en el caso tampoco aconteció.

- **El dictamen no fue publicado en la Gaceta para que se integrara a la orden del día de la sesión del Pleno;** de igual forma, **se dispensó la primera**



y segunda lectura, violando con ello el **principio de democracia deliberativa parlamentaria**.

- Segundo. Debe invalidarse el decreto impugnado para evitar una afectación al proceso electoral, en especial al derecho al voto libre e informado, al tratarse de modificaciones legales sustanciales que aplican a los procesos electorales y locales coincidentes, emitidas una vez iniciado el proceso electoral, es decir, fuera del plazo de noventa días previos al inicio de los procesos electorales en que vayan a aplicarse.

- El artículo segundo transitorio del decreto impugnado, que abroga de manera general "las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente decreto" trasciende y afecta los "Lineamientos generales que sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dicha libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del Proceso Electoral Federal 2017-2018", expedidos el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, por el Instituto Nacional Electoral, genera falta de certeza, ya que en el proceso electoral se deben establecer ciertas reglas de manera previa a su inicio, como las relativas al derecho a la información, su protección y reglas para la cobertura noticiosa de las precampañas y campañas electorales de los procesos electorales.

- Tercero. Se actualiza una violación al derecho a la información y derecho de las audiencias en el proceso electoral, dado que desde el propio dictamen de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se limita la libertad de expresión editorial de periodistas, locutores y comunicólogos, toda vez que sin una debida fundamentación y motivación se reforma el derecho a la información y los derechos de las audiencias en su vertiente de naturaleza electoral.

- Asimismo, se violan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, respecto de los derechos de audiencias, en relación con la libertad de expresión, pues al retirar la tutela de los órganos del Estado, se deja la función de control de contenidos en las propias concesionarias, sin posibilidad de neutralidad y autonomía.



- De igual manera se viola el artículo 6o. constitucional, dado que la ley prohíbe de manera absoluta transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; asimismo, se elimina la sanción de no cumplir los lineamientos del Instituto Federal de Telecomunicaciones respecto de las obligaciones mínimas de defensores de derecho de audiencia.

CUARTO. **Registro, turno de los expedientes y acumulación.** Por acuerdo de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 150/2017, el cual por razón de turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán.¹²

Posteriormente, por acuerdo de uno de diciembre de ese año,¹³ el Ministro presidente ordenó integrar y registrar la acción de inconstitucionalidad 153/2017, presentada por la presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática, en el entendido de que al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la diversa 150/2017, se ordenó la acumulación de ésta a aquélla.

QUINTO. **Solicitud de desistimiento en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y acuerdos de admisión de las acciones 150/2017 y 153/2017.** Debe destacarse que de manera previa a la admisión del escrito inicial, seis de los cuarenta y siete senadores que promovieron la acción de inconstitucionalidad 150/2017, presentaron un escrito de fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete,¹⁴ recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal al día siguiente, solicitando en términos de lo previsto en el artículo 373, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ante la falta de disposición legal expresa en la ley reglamentaria respectiva y con base en el criterio jurisprudencial número 2a./J. 82/2016 (10a.), de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO. SUS CONSECUENCIAS.", se les tuviera por **desistidos de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.**

¹² Fojas 437 a 438 del expediente principal relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

¹³ *Ibid.*, fojas 476 y vuelta.

¹⁴ *Ibid.*, fojas 435 a 436 vuelta.



Ante ello, el Ministro instructor, mediante proveído de cuatro de diciembre de dos mil diecisiete,¹⁵ con la finalidad de recabar todos aquellos elementos necesarios para la mejor solución del asunto, particularmente en cuanto a la certeza en la integración de la minoría parlamentaria disidente, en términos de lo previsto en los numerales 62 y 68 de la ley reglamentaria en materia de controversias y acciones de inconstitucionalidad, **requirió** a los seis solicitantes para que se presentaran a ratificar el contenido y las firmas del escrito inicial de la demanda y del posterior escrito de desistimiento en alcance, adjuntando las constancias respectivas, en el plazo de tres días hábiles, bajo el apercibimiento de que en caso de no presentarse se les tendría como firmantes y se decidiría lo que en derecho correspondiera con los elementos que obraren en autos.

En relación con la diversa acción de inconstitucionalidad **153/2017**, en el propio acuerdo referido en el párrafo anterior, se **admitió** a trámite, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que se pudieran advertir al momento de dictar la resolución respectiva; se dio vista al presidente de la República, así como a las Cámaras de Diputados y senadores del Congreso de la Unión, para que presentaran el informe correspondiente, en el entendido de que las Cámaras tendrían que presentar también los antecedentes legislativos que informan el decreto legislativo impugnado; se dio vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente; se solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral para que presentara copia certificada de los estatutos actualizados del Partido de la Revolución Democrática, así como las certificaciones de la presidenta del instituto político e informare la fecha en que dio inicio o iniciaría el proceso electoral federal; finalmente se solicitó a la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que presentara opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017.

Por su parte, los senadores signantes del escrito de desistimiento en la acción de inconstitucionalidad **150/2017**, **no acudieron a ratificarlo**, por lo que, mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil diecisiete,¹⁶ el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento decretado en el acuerdo de cuatro de

¹⁵ *Ibíd.*, fojas 477 a 481.

¹⁶ *Ibíd.*, fojas 665 a 668.



diciembre antes precisado, por lo que determinó continuar con el trámite y **admitió** la demanda respectiva. Asimismo, dio vista al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de senadores, para que rindieran su informe y a la Procuraduría General de la República para que, en su caso, antes del cierre de la instrucción, formulara el pedimento correspondiente.

SEXTO. Auto por el que se tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral en la acción de inconstitucionalidad 153/2017. Por acuerdo de once de diciembre de dos mil diecisiete, se tuvo por cumplido el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral al exhibir copias certificadas de los estatutos actualizados del Partido de la Revolución Democrática y la certificación de su registro; se informó a la persona que al treinta de noviembre de dos mil diecisiete ostentaba el cargo de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del instituto político de mérito; asimismo, se remitió copia certificada del Acuerdo INE/CG566/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se hace del conocimiento de los sujetos regulados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las fechas de inicio y conclusión del proceso electoral federal.¹⁷

SÉPTIMO. Acuerdo por el que se tienen por rendidos los informes del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en la acción de inconstitucionalidad 153/2017 y la síntesis respectiva de ambos informes. Por acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete,¹⁸ la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentados al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y al consejero jurídico del Ejecutivo Federal, rindiendo los informes solicitados en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, así como por exhibidas las documentales que acompañaron.

¹⁷ La información proporcionada por el INE se encuentra disponible en las fojas 501 a 655 del expediente. En este punto, el Instituto Nacional Electoral **informó que el proceso electoral federal** para elegir al presidente de la República, así como a los diputados y senadores del Congreso, en términos del artículo 225, punto 1, **ya había iniciado desde el ocho de septiembre de dos mil diecisiete** (foja 637 del expediente).

¹⁸ Fojas 993 a 995 del tomo I del expediente principal.



Debe destacarse que en relación con el escrito de desistimiento presentado por un diverso senador,¹⁹ en el proveído de mérito, la Comisión de Receso señaló que la acción de inconstitucionalidad 150/2017 ya había sido admitida y con independencia de que no se afectaría el porcentaje requerido para su procedencia, el desistimiento de quien la promueve no puede dar lugar a sobreseer en la acción, máxime que dicha figura resulta inaplicable, al ser la acción un medio de control constitucional mediante el cual se plantea una posible contradicción de una norma general y la Ley Fundamental, a diferencia de las controversias constitucionales en las cuales es posible la impugnación de actos, susceptibles de desistimiento, de ahí que se determinó que no había lugar a proveer de conformidad su solicitud de tenerlo por desistido.

VII. 1. Informe del Poder Ejecutivo Federal en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, expuso lo siguiente.²⁰

- Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62, último párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, así como el artículo 105, fracción XI, inciso f), de la Constitución Federal, en virtud de que el decreto impugnado **no tiene el carácter de Ley Electoral**, por tanto es **improcedente** la acción de inconstitucionalidad promovida por cualquier partido político cuando no se impugne una ley electoral.

- El decreto de reformas impugnado, tiene como objeto la modificación en la regulación de los derechos de las audiencias establecidos en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para mantener un marco de protección y equilibrio entre el ejercicio de estos derechos con la libertad de expresión así como establecer límites claros a las atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

¹⁹ Foja 679 del expediente. Se trata del escrito de desistimiento presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del Senador Fernando Torres Graciano.

²⁰ Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto y se encuentran agregados respectivamente, a fojas 680 a 800 del expediente.



• Por tanto, **el decreto impugnado no se puede considerar como perteneciente a la materia electoral** ni directa ni indirectamente, toda vez que deriva del mandato constitucional al que se refiere el artículo 6o., apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, esto es, la previsión de los derechos de las audiencias y los mecanismos para su protección mas no así, en disposición constitucional alguna que tenga por objeto regular una cuestión relacionada con los procesos electorales, el derecho a votar y ser votado, como lo serían los artículos 35, fracciones I, II, III y VIII y 41 constitucionales. Además, los derechos de las audiencias no tienen un contexto electoral, sino que su origen deriva de la idea de que la radiodifusión es un servicio público de interés general, los cuales deben ser prestados en condiciones de mayor calidad y cobertura hacia el mayor número de personas, y por ende, los medios de comunicación deben hacer todo lo posible por cumplir estos objetivos, sin mermar su libertad de expresión.

• Respecto del primer concepto de invalidez, contrario a lo referido por el partido político accionante, no se vulneró el procedimiento legislativo previsto en la Constitución, puesto que se respetaron los parámetros fundamentales y necesarios para dar cumplimiento al principio de democracia deliberativa.

• Los supuestos vicios que se atribuyen no son suficientes para invalidar la totalidad del decreto reclamado, ya que únicamente se encaminan a combatir la legalidad del Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con respecto a la Minuta con Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que se deben declarar infundados los argumentos.

• Tampoco se vulneran los principios de certeza y del voto libre e informado, dado que no se trata de una ley en materia electoral, sino una reforma legal que pretende regular los derechos de las audiencias y generar un equilibrio entre éstos y la libertad de expresión, los cuales no necesariamente versan sobre dicha materia sino sólo accidentalmente.

• Aun en el supuesto de que se estuviera en presencia de una ley electoral, el concepto de invalidez se debe considerar infundado, toda vez que la reforma a la regulación sobre los derechos de las audiencias no resulta un aspecto fundamental o trascendente para el desarrollo del proceso electoral, pues dicha



regulación no tiene por objeto normar las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, sino que se trata de una normatividad que regula la libertad de expresión en general.

- En lo tocante al tercer concepto de invalidez, se sostiene que no se transgreden los principios de legalidad, acceso a la información y los derechos al voto libre e informado ni al derecho de las audiencias, expresión y difusión.

- Al respecto señala que el partido político promovente, en esencia, argumenta que el decreto impugnado no se encuentra debidamente sustentado a partir de una motivación reforzada al estar en presencia de una normatividad que transgrede el derecho a la información, en particular, los derechos de las audiencias, en el marco de un proceso electoral ya iniciado. De igual forma, asevera que la eliminación de determinadas porciones normativas impide la protección de los derechos de las audiencias.

- En el informe se señala que dicho argumento se debe considerar infundado, toda vez que la reforma impugnada no eliminó en modo alguno los derechos de las audiencias, ni redujo su protección al grado de ser inocuos, sino que se eliminaron las cargas excesivas que tenían a su cargo los concesionarios de radiodifusión, televisión y audio restringidos, las cuales mermaban desproporcionadamente la libertad de expresión, por lo que contrario a lo aducido por el promovente, se busca eliminar las limitaciones irracionales y excesivas a la libertad de expresión de los concesionarios de radiodifusión y de televisión.

VII. 2. Informe del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017.²¹ En su informe el presidente de la Cámara de Senadores señaló en esencia.

- El decreto impugnado **no contiene alguna norma general específica cuyo ámbito material de validez incida en la vida de los partidos políticos o en el proceso electoral para la designación de los órganos de gobierno de representación ciudadana** que establece la Constitución y las leyes federales o de los Estados.

²¹ Fojas 680 a 745 del Tomo I del expediente principal.



- Las normas combatidas están dirigidas a la regulación de un ámbito de la vida del país, que es el de la **radiodifusión** prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Por tanto, se estima que en la acción de inconstitucionalidad 153/2017 debe **sobreseerse**, dado que fue promovida por parte no legitimada, en términos de los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, por incumplimiento o falta de integración que prevé el artículo 105 fracción II, inciso f), de la Constitución.

- En cuanto a las supuestas violaciones al proceso legislativo, contrario a lo afirmado en la demanda, desde el veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, se repartió el proyecto, lo que dio lugar a que tres senadores de la propia comisión, formalizaran su petición a la presidencia para que se procediera a la discusión, al tratarse de una minuta que se había recibido desde hacía mucho tiempo, por lo que sí existe el acuerdo y consenso en la Junta Directiva para que se realizara la reunión extraordinaria en la que se discutiera y aprobara el referido proyecto de dictamen, en términos del numeral 3 del artículo 139 del Reglamento del Senado.

- De igual forma, el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, mediante oficio CCyT/LXIII/129/17, el presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes entregó a la Mesa Directiva el dictamen para votación del Pleno, en el que consta la firma de las Comisiones Unidas y, por consiguiente, su intervención formal en la tramitación del procedimiento legislativo ante la Cámara Alta; de igual forma, el Pleno del Senado aprobó la incorporación del dictamen al orden del día.

- Por otra parte, en cuanto a la ampliación del período concedido para la elaboración del dictamen y la supuesta violación incurrida, en el sentido de no haber entregado el proyecto a los integrantes comisión, debe declararse infundado, puesto que la distribución del dictamen para conocimiento de los senadores sí constituyó una formalidad observada y cumplida por las comisiones dictaminadoras. Además, de la versión estenográfica, se advierte que se distribuyó el dictamen, se escucharon los posicionamientos y los senadores asistentes deliberaron, lo que tuvo como resultado la votación y aprobación constitucional del decreto por medio del cual se reformó, adicionó y derogó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



- Por otro lado, aduce que la convocatoria no fue lanzada por los secretarios de la Junta Directiva, sino por su presidente, la cual se hizo llegar de manera directa a los senadores, mediante oficio CCyT/LXIII/124/17, de cinco de octubre de dos mil diecisiete, al cual se acompañó el proyecto de dictamen correspondiente, además de que existió un proceso de deliberación previo ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes, aunado a que los senadores votaron la dispensa de lectura del proyecto de dictamen.

- En cuanto al segundo concepto de invalidez en el que el accionante señala que la expedición del decreto de reformas viola el principio de certeza y del voto libre e informado previstos en los artículos 41, 105 fracción II, y 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, debe ser declarado infundado, toda vez que contrario a lo que señala el partido político, el decreto que contiene los cambios a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no guarda relación con el principio de certeza en materia electoral y mucho menos con el derecho al voto libre e informado de los ciudadanos, porque las disposiciones controvertidas **no inciden en la materia electoral**.

- La reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión fortalece el derecho a la información, el debate público así como la libertad de los medios para informar y comunicar.

- En cuanto al tercer concepto de invalidez en el que el partido político argumenta que el decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vulnera los principios de legalidad, derecho a la información, el voto libre e informado, el derecho de las audiencias, el derecho de expresión y difusión libre de las ideas, opiniones e información en su doble dimensión, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, es infundado ya que contrario a lo afirmado por el promovente, el derecho de las audiencias es una derivación que forma parte del derecho de acceso a la información que se ejerce en un entorno de libertad, de pluralidad y de diversidad.

- La reforma combatida modifica los alcances de los derechos de las audiencias y elimina disposiciones que evidentemente estaban propiciando una regulación inadecuada, por lo que la supresión de disposiciones subjetivas con graves consecuencias sancionatorias y el fortalecimiento de la relación directa



entre los medios de comunicación y las audiencias, contribuyen al mejor ejercicio de la libertad de expresión.

- No se retira ni se limita la facultad de los órganos del Estado de proteger los derechos de las audiencias, pues si bien se implementó un sistema de autorregulación por parte de los concesionarios, el Instituto Federal de Telecomunicaciones es el órgano encargado de vigilar y, en su caso, de sancionar el incumplimiento a los códigos de ética que contendrán los principios rectores de los derechos de las audiencias de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- Por otro lado no le asiste la razón al partido accionante al señalar que al ser designado el defensor de las audiencias por los propios concesionarios se ve afectada la imparcialidad, pues la ley es clara en precisar que dichos defensores sólo rinden cuentas a las audiencias y que están obligados a seguir y respetar sus respectivos códigos de ética, los cuales deben establecer los derechos de las audiencias tutelados en la ley respectiva así como los mecanismos para su protección y en caso de que los defensores incumplan con sus funciones serán sancionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

- De igual manera, es infundado el argumento en el que se aduce que se elimina el derecho de las audiencias relativo a que los programas deben abstenerse de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, pues en la ley se ordena expresamente a los concesionarios a establecer en sus códigos de ética los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en tal prohibición, aunado a que el Instituto Federal de Telecomunicaciones sigue teniendo la facultad de vigilar y en su caso sancionar el incumplimiento de la ley.

- Por último, se destaca que es infundado el concepto de invalidez en el que se señala que el decreto impugnado, sin razón alguna, excluye a los programas noticiosos de un supuesto de suspensión precautoria, dado que ello se estableció en razón de proteger la libertad de expresión, ya que del proceso legislativo se advierte que el legislador consideró que los usuarios tienen la capacidad de diferenciar entre una información noticiosa y una opinión.



OCTAVO. Acuerdo por el que se tiene por rendido el informe de la Cámara de Diputados y por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como síntesis del informe de la Cámara de Diputados en la acción de inconstitucionalidad 153/2017. Por acuerdo de veinte de diciembre de dos mil diecisiete²² de la comisión de receso de este Alto Tribunal, se tuvo por rendida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se tiene a la vista y se encuentra agregada a fojas 1226 a 1235 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.²³

En otro orden, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados rindiendo el informe solicitado en la acción de inconstitucionalidad 153/2017.

Informe de la Cámara de Diputados en relación con la acción de inconstitucionalidad 153/2017. El presidente de la Cámara de Diputados, argumenta en esencia lo siguiente.²⁴

- Debe **sobreseerse** en la acción de inconstitucionalidad 153/2017 acumulada, en virtud de que la norma general impugnada, **no reviste naturaleza electoral**.

- De conformidad con lo previsto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 59 y 65, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 105, fracción I inciso f), de la Constitución Federal, debe **sobreseerse** al actualizarse la **causa de improcedencia relativa a la falta de legitimidad del promovente**, dado que la legitimación de los Partidos Políticos Nacionales en tratándose de acciones de inconstitucionalidad se encuentra circunscrita a la actualización de la hipótesis normativa establecida en su texto, esto es, **impugnar leyes electorales federales y locales**.

²² Fojas 1236 a 1237 vuelta del expediente.

²³ En la opinión presentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se destaca que únicamente el artículo 256, fracción IV, podría llegar a tener incidencia en la materia electoral en la medida en la que la prohibición de que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, podría significar una modificación al modelo de comunicación política vigente.

²⁴ Fojas 1000 a 1057 del tomo I del expediente principal.



- De esa manera, si el Partido de la Revolución Democrática promueve la acción de inconstitucionalidad con el fin de impugnar el "decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, el cual no reviste naturaleza electoral, resulta evidente que no es un ente legitimado para ello.

- Por otro lado, el contenido de la norma general impugnada no contraviene los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

- En cuanto al concepto de invalidez relativo a vicios en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, se estima en el informe que el concepto de invalidez es infundado, en virtud de que el procedimiento legislativo, relativo al "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, satisfizo lo establecido por la Constitución Federal así como la establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Contrario a lo expuesto por el promovente, el decreto impugnado cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que los vicios reclamados no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo.

- En el segundo concepto de invalidez, el instituto político accionante argumenta que el decreto tildado, fue emitido fuera del plazo de los noventa días previos al inicio de los procesos electorales, vulnerando con ello los principios de certeza y del voto libre e informado, previstos en los artículos 41, 105, fracción II, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal sin embargo, **dicho decreto no corresponde a la materia electoral.**

- El partido accionante pretende que se asuma que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y su contenido respecto de los derechos de las audiencias constituyen parte de la materia electoral por el simple hecho de que



podieran estar referidos en los "Lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretende regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del Proceso Electoral Federal 2017-2018", aprobados por el Instituto Nacional Electoral y publicados en el Diario Oficial de la Federación el día uno de septiembre de dos mil diecisiete.

- En el tercer concepto de invalidez, el partido político promovente cuestiona la constitucionalidad del "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", manifestando que el Congreso de la Unión no cumplió con una motivación reforzada para expedirlo, ocasionando con ello un detrimento del derecho de las audiencias y a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el artículo 1o. de la Constitución Federal, aspecto que resulta infundado porque las leyes no pueden ser motivo de una motivación reforzada.

- En lo atinente a que las disposiciones impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión vulneran lo dispuesto en los "lineamientos generales" expedidos por el Pleno del Instituto Federal Electoral, en el informe se estima infundado, porque en la acción de inconstitucionalidad se debe contrastar el contenido de una ley desde el punto de vista formal y material con el texto de la Constitución Federal y no con lo señalado en unos lineamientos emitidos por un órgano constitucional autónomo, ello con independencia de que se contengan ciertas recomendaciones no coercitivas para los concesionarios de las estaciones de radio y canales de televisión, aspecto que no revela que se trate de distribución de tiempos oficiales en medios de comunicación, lo que confirma que no se trata de la materia electoral.

- El Estado debe asegurar que la difusión de la información a través de los canales de los concesionarios, goce de una participación plural y abierta, de igual manera, se debe asegurar la asignación de frecuencias a una pluralidad de actores que en ejercicio de una sana competencia, faciliten el acceso a un mayor número de creadores de contenido, por lo que el derecho de las audiencias no es ajeno ni debe separarse a la función social que corresponde a la



radiodifusión, de ahí que deba advertirse que el derecho de audiencia está unido a la libertad de expresión, al constituir un elemento indispensable para ejercer el derecho a la información.

- Por tanto, contrario a lo señalado por el partido político accionante de la lectura armónica de los preceptos reformados como aquellos que conservan su texto, conducen a determinar que los derechos de las audiencias gozan de un aspecto más amplio de la libertad de expresión que no puede ser simplificado de manera alguna a la materia electoral, pues se trata del mantenimiento de la pluralidad y de la libertad informativa.

NOVENO. Alegatos presentados por el presidente de la República, las Cámaras del Congreso y pedimento del procurador general de la República en la acción de inconstitucionalidad 153/2017. Mediante proveído de veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete,²⁵ la Comisión de Receso de este Alto Tribunal tuvo por presentados los alegatos formulados por los delegados del presidente de la República,²⁶ de las Cámaras de Diputados²⁷ y senadores,²⁸ respectivamente, así como el pedimento formulado por parte del subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.²⁹

DÉCIMO. Acuerdo por el que se tiene por rendido el informe del Ejecutivo Federal en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su síntesis. Por acuerdo del Ministro instructor de veintitrés de enero de dos mil dieciocho,³⁰ se tuvo por rendido el informe formulado por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal en la acción de inconstitucionalidad 150/2017, formulada por la minoría parlamentaria disidente.

En el informe de mérito se hacen valer medularmente los siguientes argumentos.³¹

²⁵ Fojas 1324 y vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

²⁶ *Ibid.*, fojas 1246 a 1255.

²⁷ *Ibid.*, fojas 1256 a 1281.

²⁸ *Ibid.*, fojas 1309 a 1323.

²⁹ *Ibid.*, fojas 1282 a 1306.

³⁰ *Ibid.*, fojas 1398 a 1399.

³¹ *Ibid.*, fojas 1325 a 1397.



- Es infundado el concepto de invalidez en el que los promoventes aducen que se transgrede el principio de progresividad y no regresividad, toda vez que las disposiciones impugnadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no establecen medidas regresivas de los derechos de las audiencias.

- Lo anterior es así, dado que la finalidad de la reforma fue alcanzar un equilibrio entre el ejercicio de los derechos de las audiencias y de libertad de expresión, además de que no deja sin efectos los derechos relacionados con la transmisión de contenidos a través del servicio público de radiodifusión, ya que existen diversas leyes u ordenamientos que regulan y protegen los contenidos de las transmisiones que se efectúan a través de radio y televisión.

- Por otro lado, el hecho de que se precisen las facultades de sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones, lejos de restringir los derechos de las audiencias, brindan seguridad jurídica a los concesionarios, respecto de las sanciones a las que podrán hacerse acreedores, de ahí que los derechos de las audiencias no queden al arbitrio de los concesionarios de radiodifusión y televisión.

- Permitir que los concesionarios puedan determinar el contenido de los códigos de ética garantiza que las condiciones en que se ejerzan la libertad de expresión no anulen la libre circulación de la información, en el entendido de que de ninguna manera tiene la finalidad de restringir los derechos de las audiencias sino garantizar la libertad de expresión por medio de la autorregulación de los concesionarios; por tanto, no se viola el derecho de regresividad en perjuicio de las audiencias, ya que lo único que busca es construir canales directos de comunicaciones entre éstas y los concesionarios, sin la intervención de alguna autoridad.

- Los accionantes, refieren que el legislador no realizó un examen de proporcionalidad respecto de la restricción de los derechos de las audiencias, empero, sí se supera dicho análisis, al ser una medida idónea para alcanzar la finalidad pretendida por el legislador, esto es, el pleno ejercicio de la libertad de expresión, mientras que se garantiza la efectividad de los derechos de las audiencias, al establecer facultades de sanción en favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones en caso de que los concesionarios no cumplan con sus obligaciones en la materia.



- De igual forma, resulta infundado e inatendible el concepto de invalidez en el que se sostiene que el decreto impugnado es violatorio del artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por considerar que la regulación y limitaciones de los derechos de las audiencias deben preverse en un ley formal y material y no en un código de ética emitido por los concesionarios en radiodifusión y televisión.

- Ello es así, toda vez que la modificación al párrafo segundo y la adición de los párrafos terceros y cuarto del artículo 256 de la ley impugnada únicamente implicaron la eliminación de la facultad del instituto para expedir los lineamientos a los que debían sujetarse los referidos códigos y así establecer un principio de autorregulación, lo cual no guarda relación alguna con el contenido que pueden tener dichos ordenamientos, pues tanto en el texto anterior, como en el texto vigente, los códigos de ética de los concesionarios deben respetar y promover los derechos de las audiencias en términos de la legislación emitida por el propio Congreso de la Unión, lo cual se traduce en su parámetro de actuación.

- También es infundado el argumento en el que señalan que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, viola los derechos de información, la libertad de expresión y la libertad de imprenta, al transgredirse la imparcialidad del defensor de las audiencias, toda vez que la reforma combatida buscó proteger la libertad de expresión, no sólo en beneficio de los medios de comunicación, sino también en beneficio de las audiencias por lo que no se vulneran los mencionados derechos.

- En relación con la transgresión a la imparcialidad del defensor de las audiencias, se advierte que no existe un mandato constitucional que lo prevea, pues el artículo 6o. constitucional, sólo refiere que los mecanismos para la protección de los derechos de las audiencias se establecerán en ley, por lo que existe libertad de configuración legislativa.

- El argumento de los promoventes en donde refieren que el decreto impugnado transgrede las facultades otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones, debido a que antes de la reforma se preveían diversas facultades regulatorias en materia de derechos de las audiencias en favor de dicho instituto, resulta infundado, en virtud de que el Texto Constitucional establece una libertad de configuración legislativa en cuanto a la regulación de los derechos



de las audiencias así como de las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de esa manera, el legislador determinó en los artículos 15, fracción LIX, y 216, fracción II, de la ley impugnada, que el instituto ejercerá las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

- Por último, el concepto de invalidez en el que en esencia sostienen los accionantes que el decreto impugnado es violatorio del procedimiento legislativo es infundado, ya que el Senado de la República respetó el principio de deliberación democrática, porque se llevó a cabo de conformidad con el Reglamento del Senado de la República, aunado a que los supuestos vicios reclamados, no son suficientes para invalidar la totalidad del decreto reclamado, pues éstos únicamente se encaminan a combatir la legalidad del dictamen.

DÉCIMO PRIMERO. Acuerdo por el que se tienen por rendidos los informes de las Cámaras de Diputados y Senadores en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su síntesis. En acuerdo de veinticinco de enero de dos mil dieciocho,³² el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes formulados por los presidentes de la Cámara de Diputados³³ y de senadores;³⁴ de igual forma, en ambos casos se tuvieron por designados nuevos delegados, se señaló domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, se ordenó formar el respectivo cuaderno de pruebas, correr traslado con los informes respectivos a los senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad 150/2017, así como a la Procuraduría General de la República para los efectos conducentes y por último se les otorgó en términos de lo previsto en el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria un plazo para que las partes formularan los alegatos que consideraran pertinentes.

XI. 1. Informe de la Cámara de Diputados relativo a la acción de constitucionalidad 150/2017.³⁵ El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, expuso los siguientes argumentos:

³² Fojas 1679 a 1681 del tomo II relativo al expediente de la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

³³ *Ibid*, fojas 1403 a 1523.

³⁴ *Ibid*, fojas 1524 a 1678.

³⁵ *Ibid*, fojas 1404 a 1523.



- El planteamiento en el que los promoventes refieren que el proceso legislativo por el que se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es infundado dado que el procedimiento legislativo satisfizo lo establecido en la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos parlamentarios.

- En el primer concepto de invalidez los promoventes cuestionan la inconstitucionalidad del decreto, en el sentido de que se transgrede el principio de regresividad, no obstante, ello deviene infundado, en virtud de que se interpreta incorrectamente dicho principio, así como la naturaleza de la regulación del derecho de las audiencias, pues lo único que realizó el legislador fue una modificación en la configuración de un ámbito que constitucionalmente le corresponde, de ahí que no condujo una disminución al grado de protección de algún derecho humano, sino al fortalecimiento del derecho a la libertad de expresión.

- Por otra parte, los conceptos de invalidez segundo y tercero, en los que se cuestiona la constitucionalidad del decreto, al considerar que el legislador pasa por alto que se afectan los derechos de las audiencias, es infundado, en virtud de que existe una incorrecta interpretación de la naturaleza de la regulación de los derechos de las audiencias, pues dichos derechos están a cargo del legislador ordinario para que éste, en ejercicio de su libertad configurativa, determine su contenido.

- Los argumentos expuestos en el quinto concepto de invalidez, se consideran infundados, puesto que los defensores de las audiencias deben cumplir con requisitos legales para fungir ese cargo, además de que sus funciones seguirán quedando susceptibles a las facultades generales de verificación y sanción que la propia ley le confiere al instituto, por lo que no se afecta su imparcialidad.

- El sexto concepto de invalidez en el que los promoventes aducen que las facultades que se le reconocen al Instituto Federal de Telecomunicaciones transgreden los artículos 6o., apartado B, fracciones III, IV y VI, y 28 de la Constitución



Federal, es infundado, puesto que la propia Constitución faculta al legislador para que en uso de su libertad configurativa, determine el contenido, alcance y espectro de protección en el marco de las telecomunicaciones, por lo que resulta constitucionalmente válido que el Poder Legislativo modifique y configure la protección de los derechos en materia de telecomunicaciones.

XI. 2. Informe de la Cámara de Senadores en la acción de inconstitucionalidad 150/2017.³⁶ Por su parte, en el informe presentado por la Cámara de Senadores se señaló medularmente.

- Debe decretarse el sobreseimiento del escrito de demanda de la presente acción de inconstitucionalidad, por inexistencia del número de firmas para promover la acción, dado que seis de los que integran la demanda de acción presentaron escrito de desistimiento.

- No se debió solicitar la ratificación del desistimiento, pues las firmas de los seis senadores no presentaron rasgo alguno que evidenciara cualquier signo de falta de autenticidad o falsificación, el rango constitucional de los legisladores actuantes y su función primaria debió llevarlos a quedar exentos de tener que ratificar su escrito, mucho más a quedar exentos de apercibimiento alguno que desvirtuara el sentido verdadero de su intención; de ahí que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera detectado alguna irregularidad, debió requerir a la Secretaría General de la Cámara de Senadores con el objeto de que se efectuara la certificación de autenticidad de la firma de los legisladores.

- En el informe se destaca que los promoventes afirman que las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de derechos de las audiencias, violan el principio de progresividad de los derechos humanos, no obstante, en el escrito inicial no se formula argumento alguno que se relacione con los artículos 2o. y 3o. constitucionales, es decir no desarrollan ningún argumento en el que se demuestre la inconstitucionalidad del decreto impugnado en relación con dichos numerales.

³⁶ Fojas 1524 a 1677 del tomo II relativo al expediente de la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.



- De igual forma, es infundado que se vulnere el artículo 13.2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de derechos de las audiencias, es una modificación legal que amplía las libertades públicas y que respeta el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

- Por otro lado, el examen de proporcionalidad no es una medida exigible al Poder Legislativo para la emisión de leyes, sino una técnica o método de interpretación ideada para su aplicación en procedimientos jurisdiccionales en los que se aduzca la restricción a un derecho fundamental o la comisión entre principios constitucionales.

- El decreto de reformas impugnado no incide en ninguna de las dimensiones que conforman los principios constitucionales de los derechos de las audiencias, por el contrario, las promueve con la eliminación de la intervención estatal excesiva, que permitirá la difusión de información e ideas de toda índole sin sujeción a controles previos y excesivos.

- Tampoco se limitan las condiciones de participación en los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, en virtud de que los concesionarios deben establecer en sus códigos de ética los procedimientos que permitirán a las audiencias ejercer sus derechos y nombrarán a los defensores de las audiencias, que fungirán como vínculo entre éstas y los concesionarios. Por supuesto, tampoco se transgreden las libertades de expresión, de pensamiento ni de acceso a información, pues la reforma impugnada tuvo como prioridad la armonización el restablecimiento de esas libertades en la ley.

- En cuanto al tercer concepto de invalidez argumentan que el decreto de reformas impugnado vulnera el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aspecto que resulta inoperante, por una parte, dado que no expresan las razones específicas por las cuales consideran que con el decreto de reformas impugnado se transgrede el derecho humano a la libertad de expresión y, por otro, infundado, ya que el examen de proporcionalidad es una técnica de interpretación y de examinación jurídica que utilizan los Jueces constitucionales.



- De igual forma, se destaca que los códigos de ética no son instrumentos que contengan "limitaciones" a la libertad de expresión ni a los derechos de las audiencias, sino cuerpos normativos en los que se detallarán los procedimientos, términos y políticas a los que cada concesionario se comprometerá, precisamente para hacer efectivos los derechos de sus audiencias.

- En cuanto al cuarto concepto de invalidez, contrario a lo sostenido por los accionantes, los concesionarios de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones deben apreciarse como meros instrumentos del Estado que se utilizan para difundir la información que al propio Estado le interesa que sea difundida, derivado de que los concesionarios, como particulares, cuentan con intereses legítimos propios, que –sin pasar por alto las obligaciones especiales y su régimen jurídico excepcional, derivadas de su situación como poseedores de un bien público– deben ser respetados.

- Es infundado el quinto concepto de invalidez, en el que esencialmente refieren que las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones permite a los concesionarios actuar discrecional y arbitrariamente, vulnerando la parcialidad del defensor de las audiencias.

- Lo anterior se considera así ya que no existe precepto constitucional alguno que confiera directamente atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino únicamente atribuciones legales para emitir lineamientos en materia de códigos de ética y de defensores de las audiencias, otorgadas por el Congreso de la Unión en el ejercicio de la facultad de determinar en ley los mecanismos necesarios para la protección de los derechos de las audiencias; por tanto, es válido que el propio Congreso ajuste la legislación, modulando las atribuciones legales del instituto, que sólo estaría facultado para vigilar el cumplimiento de los derechos de las audiencias, en la medida y en los términos que establezca la ley.

- Aunado a que las funciones de los defensores de las audiencias no fueron modificadas, sino que el decreto de reformas, persiguió la finalidad de impedir injerencias arbitrarias del Estado en la difusión de información e ideas, que podían ser perpetradas través del control de los defensores de las audiencias, lo que



desde luego devendría violatorio de las libertades de expresión, de acceso a la información así como de los derechos de las audiencias.

- La función de los códigos de ética es que las audiencias puedan conocer los procedimientos y plazos a través de los cuales estén en aptitud de ejercer sus derechos ante los concesionarios, sin que resulte relevante que existan varios códigos de ética y distintos procedimientos y plazos, pues mientras las audiencias tengan acceso a los códigos de ética, los usuarios de los servicios de radio-difusión tendrán certidumbre jurídica.

- El sexto concepto de invalidez es infundado, ya que de aceptarse la visión política aducida por los inconformes, se pondría en riesgo la funcionalidad del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al sobrecargarlo de atribuciones que no tienen que ver con la naturaleza de un órgano técnico en aspectos de regulación y competencia económica, máxime que desde la Constitución no se otorgó el carácter de defensor de las audiencias, ni la atribución para tales efectos al Instituto Federal de Telecomunicaciones, además de que el número de quejas, reclamaciones y sugerencias, tanto de televidentes como de radioescuchas, conllevaría la necesidad de que dicho órgano constitucional contara con una estructura y capacidad institucional que tendría que ampliarse, dejando de lado el ejercicio de las funciones constitucionales que actualmente tiene conferidas.

- Finalmente, el séptimo concepto de invalidez es el que los accionantes refieren que el decreto impugnado debe ser invalidado en su totalidad dado que existieron violaciones al procedimiento legislativo se debe considerar infundado puesto que contrario a lo señalado en la demanda en cuanto a la supuesta inexistencia de acuerdo de la Junta Directiva de Comunicaciones y Transportes para llevar a cabo la discusión del proyecto de dictamen, dicha afirmación es falsa, pues sí existía el acuerdo y consenso en la Junta Directiva para que se realizara la reunión extraordinaria en la que se discutiera y aprobara el proyecto de dictamen.

- En lo referente a la supuesta omisión en que incurrió la Comisión de Comunicaciones y Transportes, en el sentido de no compartir con las demás comisiones dictaminadoras el proyecto de dictamen que después se remitió a Pleno, debe declararse infundado puesto que en el oficio número CCyT/LXIII/129/17, consta



la firma de las Comisiones Unidas así como su intervención formal en la tramitación del procedimiento legislativo ante la Cámara Alta, por lo que se tienen por satisfechos los requisitos y formalidades que contemplan los artículos 186 y 188 del Reglamento del Senado.

- En relación al tercero de los argumentos hechos valer, en el que sostienen que fue omitida la publicación y lectura del dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Estudios Legislativos, dicho argumento es infundado, ya que consta en la versión estenográfica de la sesión de Pleno celebrada el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, con independencia de que se haya aprobado el dictamen de Comisiones Unidas momentos antes, que la Asamblea aprobó la incorporación del dictamen al orden del día, además, respecto a la primera y segunda lectura del dictamen, igualmente, con la votación mayoritaria de los senadores presentes se dispuso su lectura y con ello se dio cumplimiento a lo previsto en los artículos 193 y 195 del Reglamento del Senado.

- En cuanto a lo señalado en el sentido de que no fue entregado el proyecto de dictamen a los integrantes de la comisión, debe declararse infundado, en virtud de que la distribución del dictamen para conocimiento de los senadores sí constituyó una formalidad observada y cumplida por las comisiones dictaminadoras, de conformidad con los artículos 139, 186 y 195, del Reglamento del Senado.

- El argumento relativo a la falta de oportunidad que impidió que el dictamen fuera del conocimiento del presidente de la comisión y, por consiguiente, que se pudiera realmente discutir y votar, tanto en las mismas Comisiones Unidas como el Pleno del Senado, resulta infundado, dado que consta en la versión estenográfica de la sesión plenaria del veintiséis de octubre del año ya referido, sí se distribuyó el dictamen, se escucharon los posicionamientos y deliberación de los senadores asistentes, de cuyo resultado se pasó a la votación y aprobación constitucional del decreto.

- Por otro lado, en cuanto a la violación del procedimiento, en cuanto que la convocatoria provino únicamente por tres de los cuatro de los secretarios de la Junta Directiva de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, es infundado,



debido a que la convocatoria no fue lanzada por los secretarios de la Junta Directiva, sino por su presidente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 130, fracción III, en relación con el 139, ambos del Reglamento del Senado, previo acuerdo adoptado por la Junta Directiva; además de que dicha convocatoria se hizo llegar de manera directa a los senadores, mediante oficio número CCyT/LXIII/124/17, de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, en el que se acompañó el proyecto de dictamen correspondiente.

- Por último, también es infundado el argumento en el que se aduce que es ilegal el procedimiento legislativo al no existir un proceso de deliberación previo ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes, porque consta de la versión estenográfica de fecha de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, que intervinieron los senadores que integran dicha comisión y tuvieron la participación necesaria, a través de la cual se evidenció su conocimiento del tema, por lo que se respetó la prerrogativa de los senadores para participar activamente en el proceso democrático para la discusión y aprobación del entonces proyecto de dictamen con decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

DÉCIMO SEGUNDO. Acuerdos de recepción de alegatos y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de doce de febrero de dos mil dieciocho,³⁷ se tuvo por presentado el escrito en el que se formulan observaciones al informe rendido por el Poder Ejecutivo, suscrito por el representante común de los diversos senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

Por acuerdo de trece de febrero de dos mil dieciocho,³⁸ se tuvo por presentados los alegatos que suscribió el delegado del Poder Ejecutivo Federal y por emitida la opinión del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, quien actuó en ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.

En proveído de quince de febrero de dos mil dieciocho,³⁹ se tuvo los alegatos suscritos por los delegados de la Cámara de Diputados y de Senadores

³⁷ *Ibid.*, fojas 1724 y vuelta.

³⁸ *Ibid.*, fojas 1830 a 1831.

³⁹ *Ibid.*, fojas 2046 a 2047.



del Congreso de la Unión, así como el representante común de los senadores de la minoría parlamentaria que promovió la acción de inconstitucionalidad 150/2017. De igual forma, se tuvieron por realizadas las manifestaciones de los accionantes en relación con los informes rendidos por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Por último, con fundamento en lo previsto en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se cerró la instrucción y se remitió el expediente a la ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO TERCERO. **Amicus curiae y acuerdos respectivos.** Mediante escrito⁴⁰ de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el escrito signado por María Elena Estavillo Flores y Adriana Sofia Labardini Inzunza en el que se vierten diversas manifestaciones en torno a la inconstitucionalidad del decreto impugnado, bajo la figura de *amicus curiae*; dicho escrito se acordó⁴¹ el uno de marzo siguiente y se agregó al presente expediente, con apoyo en lo previsto en los artículos 598, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del diverso numeral 1o. de la ley reglamentaria de la materia. Posteriormente, se recibieron diversos escritos "*amicus curiae*", los cuales fueron agregados mediante acuerdos de fecha, veintiséis de marzo de dos mil dieciocho,⁴² tres de abril de dos mil dieciocho⁴³ y diecisiete de abril de dos mil dieciocho.⁴⁴

CONSIDERANDO:

PRIMERO. **Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconsti-

⁴⁰ *Ibid*, fojas 2048 a 2071.

⁴¹ *Ibid*, fojas 2072 y vuelta.

⁴² Correspondiente al *amicus curiae* presentado por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (fojas 2119 y vuelta).

⁴³ Correspondiente al *amicus curiae* presentado por la directora ejecutiva de Fundar, Centro de Análisis e Investigación (fojas 2129 y vuelta).

⁴⁴ Correspondiente al *amicus curiae* presentado por la presidenta de la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias (fojas 2144 y vuelta).



tucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2013, de conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción II, incisos b), y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴⁵ toda vez que estas acciones fueron promovidas, la primera (150/2017) por diversos integrantes de la Cámara de Senadores de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y, la segunda (153/2017), por parte de la presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática y en ellas se planteó una contradicción entre el **decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. **Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴⁶ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá realizarse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada. Atento a lo anterior, se procede a analizar la oportunidad de cada uno de los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad.

⁴⁵ **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: ... b) **El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.** ... f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; ...**

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; ..."

⁴⁶ **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."



II. 1. Oportunidad relativa a la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

Tratándose de la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría parlamentaria disidente del Senado de la República, del escrito inicial se advierte que los accionantes controvierten el Decreto de Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

En esa virtud, el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el miércoles uno de noviembre y concluyó el jueves treinta de noviembre; de esta manera, si el escrito inicial fue presentado por los senadores disidentes en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el día veintiocho de noviembre de ese año, es claro que su presentación resulta **oportuna**.⁴⁷

II. 2. Oportunidad relativa a la acción de inconstitucionalidad 153/2017.

De igual forma, considerando que en la acción promovida por la presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática se impugnó el propio Decreto de Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, referido en el punto anterior, resulta aplicable el mismo plazo, de ahí que, si el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de noviembre de dos mil diecisiete, esto es, el último día del plazo legal, su presentación debe estimarse **oportuna**.⁴⁸

TERCERO. Legitimación de los promoventes. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁹ establece

⁴⁷ Foja 108 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

⁴⁸ *Ibíd.*, foja 475 vuelta.

⁴⁹ **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: ... b) **El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.** ... f) **Los partidos políticos con registro ante el**



que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en términos de su ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que pueden ser promovidas, entre otros, por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del **Senado** en contra de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Asimismo, conforme al contenido del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, se prevé que los **partidos políticos** con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, pueden instar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de naturaleza **electoral**, ya sean federales o locales.

III. 1. Legitimación de la minoría parlamentaria disidente de la Cámara de Senadores en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y análisis de la única causa de improcedencia planteada en el informe que presentó la mayoría de los senadores. En primer término, debe destacarse que el escrito inicial, relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, se encuentra firmado por cuarenta y siete senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, quienes acreditan su carácter con las diversas copias certificadas de las constancias de mayoría, así como con los Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral en los cuales se efectúa el cómputo total y se declara la validez de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, mismos que se tienen a la vista para la resolución de este asunto.⁵⁰

De esta manera, conforme a lo dispuesto en el artículo 56⁵¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores se

Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; ..."

"**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; ..."

⁵⁰ Fojas 109 a 430 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

⁵¹ "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



encuentra integrada por ciento veintiocho legisladores, por lo que, si en el presente caso firman el escrito inicial cuarenta y siete senadores, ello equivale a treinta y seis punto setenta y uno por ciento (36.71 %), de ahí que, en términos de lo previsto en el diverso numeral 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, **se cumple el porcentaje mínimo requerido**⁵² para la presentación del escrito inicial por parte de la minoría parlamentaria calificada del Senado de la República en contra de una ley federal por considerarla contraria al texto de la Ley Fundamental.⁵³

Ahora bien, debe destacarse que en el informe presentado por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se hace valer la causa de improcedencia genérica prevista en artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II,⁵⁴ de la ley reglamentaria de la materia, relativa a que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente en los demás casos en los que dicha improcedencia derive de alguna disposición de la ley reglamentaria, por lo que, al actualizarse dicha causa, lo conducente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, el presidente del Senado argumenta que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 150/2017, en virtud de que, dos días después de su presentación,⁵⁵ seis de los cuarenta y siete senadores presentaron un

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."

⁵² Lo anterior considerando que el 33 % equivale a 42 senadores, de ahí que se exceda en 3 puntos porcentuales el mínimo requerido para la presentación de la acción de inconstitucionalidad por parte de la minoría parlamentaria calificada.

⁵³ No pasa inadvertido, que la firma de la senadora Andrea García García, es un facsímil; sin embargo, por tratarse de una firma, ello no repercute en el porcentaje solicitado por la Constitución para la presentación de la demanda (foja 108 del expediente).

⁵⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

⁵⁵ En la inteligencia de que el escrito inicial relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, se presentó el día veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete y el escrito de desistimiento se presentó el día treinta siguiente.



escrito en el que solicitaban, en términos de lo previsto en el artículo 373, fracción II,⁵⁶ del Código Federal de Procedimientos Civiles, ante la falta de disposición legal expresa en la ley reglamentaria respectiva y con base en el criterio jurisprudencial número 2a./J. 82/2016 (10a.), de rubro: "DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO. SUS CONSECUENCIAS.", **se les tuviera por desistidos** de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

En este sentido, señala que, si bien no existe una disposición expresa para solicitar el desistimiento en la acción de inconstitucionalidad, debe considerarse que el escrito inicial tiene la misma validez y peso que el escrito de desistimiento, pues ello de manera indefectible impactará en el número de legisladores que efectivamente promueven la acción de inconstitucionalidad.

Debe **desestimarse** el argumento antes expuesto; ciertamente, tal y como el propio presidente del Senado de la República lo reconoce en su informe, no existe una disposición en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permita solicitar el desistimiento cuando ya se ha interpuesto la demanda respectiva y se trate, además, de impugnaciones de normas generales.

Es así, pues el legislador federal estimó que, tratándose de impugnación de actos, como es el caso de controversia constitucional, sí es posible que uno de los órganos parte en el juicio esté en posibilidades de desistirse de la acción intentada; no obstante, ello no acontece cuando en la propia controversia constitucional se impugna la regularidad constitucional de alguna disposición general, en cuyo caso no se permite el desistimiento.

Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando se trata de una acción de inconstitucionalidad, pues al tratarse de un control abstracto de la regularidad constitucional de normas generales, es entendible que una vez presentado y recibido en este Alto Tribunal el escrito inicial, con independencia de que haya

⁵⁶ Artículo 373. El proceso caduca en los siguientes casos: ... II. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No ese (sic) necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda."



sido o no admitida, no se permita su desistimiento, pues en ella se vierten planteamientos en el que una minoría parlamentaria calificada estima que la norma que la mayoría ha aprobado resulta contraria al texto de la Norma Fundamental.

De esta manera, al tratarse de un derecho que asiste a las minorías disidentes de un órgano legislativo para inconformarse en contra de una ley que ha sido aprobada por la mayoría, resulta congruente que el legislador no permita el desistimiento, en el entendido de que en la controversia constitucional, pero aún más en la acción de inconstitucionalidad por ser un medio de control abstracto y sin partes contendientes, actora y demandada, el principio constitucional inmediato que se busca tutelar es la **supremacía constitucional**.⁵⁷

Al respecto, resulta ilustrativo lo señalado en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional en cuanto a la imposibilidad de que se pueda plantear el sobreseimiento por alguna de las partes cuando se impugnen normas generales.

"En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición en el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto de esta última causal de sobreseimiento debe señalarse que **en aquellos casos en que estén involucradas normas generales, la misma no podrá decretarse debido a que puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, por lo que no es conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones.**"

⁵⁷ Al respecto resultan aplicables los criterios jurisprudenciales del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES.", "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



Bajo este entendimiento, el Congreso destacó que no es posible que se decrete el desistimiento cuando se impugnen normas generales porque se puede llegar a afectar directa y gravemente la Constitución Federal, aunado a que consideró que no es conveniente que la voluntad de las partes sea el instrumento idóneo que permita superar la impugnación de leyes contra el texto de la Norma Fundamental por la trascendencia de los intereses constitucionales que se encuentran en juego, como es el principio de supremacía constitucional.

Atento a lo anterior, el legislador dispuso de manera **categorica** en el artículo 20, fracción I, de la ley reglamentaria que el sobreseimiento en el juicio de controversia constitucional procede únicamente cuando la parte actora se desista expresamente de la **demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales**, causa de improcedencia que **es extensiva a las acciones de inconstitucionalidad** en términos de lo previsto en el diverso 59 del referido ordenamiento legal.⁵⁸ La porción normativa de mérito prevé:

"Artículo 20. **El sobreseimiento procederá** en los casos siguientes:

"I. Cuando la **parte actora se desista** expresamente de la demanda **interpuesta en contra de actos**, sin que **en ningún caso** pueda hacerlo **tratándose de normas generales**."

III. 2. Legitimación de la presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática, análisis de las causas de improcedencia planteadas en los informes de la mayoría del Senado de la República y del Poder Ejecutivo y sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 153/2017. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso f),⁵⁹ esta Suprema

⁵⁸ Efectivamente, dicha causa de improcedencia es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos de lo previsto en el artículo 59 de la ley reglamentaria, que prevé: "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."

⁵⁹ "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. ...



Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Federal cuando la promuevan los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales, mientras que los institutos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, únicamente en contra de leyes electorales que al efecto emitan el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Como se advierte de lo anterior, es necesario que se colmen dos requisitos: el primero, que el escrito relativo a la acción de inconstitucionalidad sea presentado a través de la dirigencia nacional, aspecto que se **cumple** en el presente caso; en efecto, el escrito inicial fue suscrito por la presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática, en el entendido de que, según el informe presentado por el Instituto Nacional Electoral, a la fecha de presentación de la demanda, tenía el carácter de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional, por lo que, conforme al artículo 104, inciso e),⁶⁰ de los estatutos del referido instituto político, la presidenta nacional tiene la atribución de representar legalmente al instituto político y designar apoderados de tal representación.

Ahora bien, el segundo requisito se refiere a que la disposición general que impugne el partido político efectivamente tenga el **carácter de una ley electoral**.

En este punto, y por tratarse de una causa de improcedencia planteada por la mayoría de los senadores como el Poder Ejecutivo, su análisis es de carácter preferente y porque, además, ello revelaría si la presidenta del instituto político en realidad **cuenta con legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad 153/2017, en contra del decreto impugnado por el que se reforman,

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."

⁶⁰ Foja 552 del expediente. El texto del precepto legal en comento es el siguiente: **Artículo 104. El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones ... e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación.**



adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Atento a lo anterior, debe destacarse que, de manera coincidente, los senadores integrantes de la mayoría, el presidente de la Cámara de Diputados, como el Poder Ejecutivo Federal, al formular su informe, señalaron que en el presente caso **se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62, párrafo último, de la ley reglamentaria de la materia, por lo que la consecuencia es que se **sobreesa** en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, con apoyo en el numeral 20, fracción II,⁶¹ del ordenamiento legal en cita.

En esa tesitura, los órganos antes referidos en esencia argumentan que el decreto impugnado **no versa sobre la materia electoral** y porque, además, el supuesto conflicto no gira en torno a la contradicción entre dicho decreto de reformas y la Constitución General, sino que la inconstitucionalidad se hace depender de una **antinomia de la reforma** a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión **en materia de defensoría de las audiencias y unos lineamientos generales emitidos por el Instituto Nacional Electoral**.

Al respecto, se estima **fundada** la causa de improcedencia hecha valer por la mayoría de los senadores y por el Poder Ejecutivo Federal porque, efectivamente, las disposiciones impugnadas **no revisten el carácter de una norma electoral**.

⁶¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ... 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."



En primer término, se estima necesario destacar ciertos antecedentes legislativos así como el contenido del decreto impugnado, con la finalidad de constatar que las disposiciones reformadas no atañen a la materia electoral.

De esta manera, en el "Dictamen de la Comisión de Radio y Televisión con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de derechos de las audiencias",⁶² publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de fecha veintisiete de abril de dos mil diecisiete, se precisó el objeto de la reforma de la siguiente manera:

"1. La iniciativa ... propone derogar la fracción III del artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, bajo la consideración de que tal disposición legal al obligar a las personas a distinguir entre la información de las opiniones que se manifiestan, resulta contraria a los principios de libertad de expresión e información; esta exigencia de distinción es arbitraria al limitar la forma natural de expresarse de las personas, ya que no es propio de la naturaleza humana estar aclarando o distinguiendo cuando expresa una simple opinión o bien se trata sólo de información ...

"2. ... la iniciativa ... tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a fin de adecuar el régimen jurídico de los derechos de las audiencias para hacerlo armónico a las libertades constitucionales de libre expresión de las personas así como para delimitar el ámbito de actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones en la materia de derechos de las audiencias, por lo que entre otros elementos propone:

"i. **Precisar el ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones**, así como los **supuestos de infracción en materia de los derechos de las audiencias** que pueden sancionar el citado instituto, con el objeto de evitar un régimen sancionatorio que inhiba la libertad de expresión.

⁶² Fojas 304, 305 y 318 del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del veintisiete de abril de dos mil diecisiete.



"ii. **Derogar la figura de suspensión precautoria de transmisiones**, ya que es un procedimiento que atenta directamente contra la libertad de expresión, y constituye un acto de censura previa prohibido por la Constitución, e igualmente se pretende eliminar del orden jurídico aquellos procedimientos de la autoridad que amenacen o restrinjan la libre expresión de personas y de los medios de comunicación.

"iii. Precisar el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Gobernación en la clasificación de contenidos, particularmente sobre aquellos programas provenientes del extranjero; con ello se armoniza el régimen vigente donde dicha Secretaría de Estado es quien actualmente se encarga de la clasificación de contenidos audiovisuales de origen nacional.

"iv. **Se aclaran los derechos de las audiencias a fin de prever el servicio público de radiodifusión deberá respetar tales derechos, mismo que deben tener previsión legal, es decir estar contenidos en una ley; además se refrenda el derecho de las audiencias con discapacidad así como el deber de abstención de transmitir publicidad como información periodística o noticiosa.**

"v. **Se refrenda el principio de autorregulación en materia de derechos de las audiencias, particularmente la libertad de los concesionarios en cuanto a la emisión de código de ética y el nombramiento del defensor de las audiencias, y se recalca que el Instituto Federal de Telecomunicaciones debe respetar la libertad editorial, programática y de expresión de los medios de comunicación.**

"vi. **Se aclara el procedimiento de defensa de las audiencias en cuanto a los plazos y respuestas que deben darse al público radioescucha o televidente cuando formulen una queja o reclamación**, así como la debida difusión y publicidad de las respuestas que se le brindan las audiencias.

"vii. Bajo el principio de taxatividad y legalidad en la imposición de sanciones **se delimita el ámbito de atribuciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones para imponer sanciones en materia de derechos de las audiencias, a fin de que no haya infracciones sin sustento legal** que pueda constituir un régimen de amenaza para la libertad de expresión de personas y de los medios de comunicación. ...



"III. Aun cuando se reconoce que **los lineamientos contienen importantes avances en materia de derechos de las audiencias como la regulación en materia de publicidad, como los derechos de las personas con discapacidad y los niños, como la reglamentación de los defensores de audiencia y sus códigos de ética, sin embargo, también implican un posible riesgo para nuestra democracia**, al esconder herramientas de control y regulación que podrían lastimar la libertad de expresión.

"...

"Sentido del dictamen e Identificación del problema que resuelve.

"SEGUNDA. Esta Comisión de Radio y Televisión, previo estudio y ponderación del asunto, determina aprobar en sentido positivo las iniciativas que son objeto de este dictamen, dado que se comparten los argumentos de los promotores, particularmente que las adecuaciones legales tienen como finalidad que se mantenga un marco de protección y equilibrio en el respeto a la libertad de expresión, así como **precisar el alcance de los derechos de las audiencias** y su debido equilibrio con la libertad de expresión y, finalmente, la definición de límites claros en la actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones sujeto al principio de legalidad, donde sus decisiones no deben exceder lo que previenen la Constitución y las leyes.

"Ambas iniciativas parten de una justificación material, a saber, **diversas opiniones y comentarios sobre los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias** que se publicaron el pasado 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación **dado el estado de riesgo en que ponía la libertad de expresión**.

"Por tanto, esta propuesta de modificaciones legales **constituye una respuesta desde el Poder Legislativo Federal sobre un problema concreto y particular, la posible vulneración y amenaza para la libertad de expresión que representa la interpretación y aplicación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias**, por lo que las propuestas de **reforma tienen por objeto corregir o resolver la problemática presentada**.

"...



"Temas Fundamentales por los cuales se considera que los lineamientos de los derechos de las audiencias expedidos por el IFT, atentan contra la libertad de expresión establecida en el artículo 6o. de la Constitución. ...

"1. ... Se atenta contra la libertad editorial que corresponde al concesionario de radio y televisión al establecer la obligación de distinguir expresamente en la transmisión lo que es una noticia de un comentario, lo que significa prácticamente que la autoridad está diseñando un formato sumamente acartonado y académico de la programación de los noticieros y programas de comentarios de las estaciones de radio, al impedírsele al comentarista y a los invitados o participantes en el micrófono, la libertad de expresar sus ideas, sino que se deben sujetar a un script extraño, en la que un locutor señale a cada momento lo que es una noticia y a continuación lo que es un comentario.

"Se limita la libertad de auditorio de pensar, decidir y opinar libremente, ya que de entrada la autoridad **considera a todo el auditorio sin excepción como menor de edad o con limitaciones mentales sin posibilidad de distinguir entre lo que es una noticia y un comentario.**

"En **los lineamientos prácticamente se establece a detalle lo que deben contener los Códigos de Ética de cada estación,** impidiendo que como está considerado en la ley, **cada estación de radio o televisiva defina los términos y condiciones de lo que a su juicio debe incluir un Código de Ética.**

"2. Los Lineamientos sobre los Derechos de las Audiencias se exceden en diversos aspectos a lo que se establece en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, principalmente **en la designación** que corresponde a **cada medio de comunicación del defensor de las audiencias."**

En otro tenor, en el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con respecto a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", de la Cámara de Senadores, publicado en la Gaceta de dicho órgano el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se señaló:

"11. Objeto y descripción de la minuta



"La Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados consideró pertinentes las modificaciones propuestas por las iniciativas y determinó aprobarlas en sentido positivo. Los integrantes de esa comisión coincidieron con los argumentos de los promoventes en el sentido de que resulta necesario que: a) Se mantenga un marco de protección y equilibrio en el respeto a la libertad de expresión; b) **Se precise en la ley el alcance de los derechos de las audiencias** en relación con aquella libertad, y c) **Se establezcan límites claros a la actuación del Instituto Federal de Telecomunicaciones** (instituto).

"A decir de los autores de las iniciativas, **éstas responden a diversos comentarios y opiniones respecto de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias**, emitidos por el instituto y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016, en el sentido de que vulneran y amenazan la libertad de expresión. La Cámara de Diputados expresa en el dictamen que la reforma que se propone, **tiene como propósito centrar la actuación del instituto en temas torales para el beneficio de las audiencias y los consumidores y de esta manera, evitar que se distraiga en asuntos lejanos de su objetivo y que pueden ser motivo de polémica en cuanto a la libertad de expresión o de sanción al periodismo nacional** así como impedir un trato discriminatorio a productores de contenidos audiovisuales o radiofónicos nacionales sobre extranjeros.

"Así, la minuta **precisa obligaciones a cargo del instituto y de los concesionarios de telecomunicaciones, en favor de los derechos de las audiencias** de la siguiente manera:

"a) **Obligaciones del instituto**

"Se precisan las siguientes **atribuciones del instituto**:

"• Le corresponderá ejercer las **facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes**.

"• Podrá **ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen normas previstas en la ley, sin que esta facultad se aplique a programas noticiosos**.



"• En materia de derechos de las audiencias, el instituto deberá garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos. Además, proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.

"b) Obligaciones de los concesionarios

"En cuanto a las obligaciones de los concesionarios de redes de telecomunicaciones, se establece lo siguiente:

"• Cada concesionario deberá emitir libremente un código de ética y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo instituto u otra autoridad.

"• Los códigos de ética deberán difundirse en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; registrarán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.

"• Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello, pero su nombramiento deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su elección.

"• Las respuestas a las reclamaciones, quejas y sugerencias que reciban los concesionarios, deberán responderse por medio del defensor de la audiencia, en los plazos previstos en el Código de Ética del concesionario.



"c) Derechos de las audiencias

"Se precisan los siguientes derechos de las audiencias:

"• Es **derecho de las audiencias que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.**

"• Se entenderá que **se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia.**

"• **Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un código de ética que, bajo un principio de autorregulación, tendrá por objeto informar al público la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias.**

"• **El defensor de las audiencias se sujetará al código de ética del concesionario y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el código de ética.**

"• **El defensor de las audiencias propondrá las rectificaciones, recomendaciones y propuestas de acción correctiva al concesionario, las cuales deberán difundirse, además de en la página electrónica que el concesionario publique para dichos efectos, en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario."**

"Una vez señalados los antecedentes legislativos, se estima conveniente plasmar el siguiente cuadro comparativo entre el texto anterior y el reformado para constatar cuáles fueron las modificaciones que efectivamente llevó a cabo el legislador federal en el decreto impugnado:



Texto previo a la reforma impugnada (publicada en el Diario Oficial de la Federación 31/10/17).	Texto reformado con motivo de la reforma impugnada (publicada en el Diario Oficial de la Federación 31/10/17).
<p>"Artículo 15. ...</p> <p>"I. a LVIII. ...</p> <p>"LIX. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta ley; ..."</p> <p>"LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta ley en las materias a que se refieren las fracciones LIX y LX de este artículo, previo apercibimiento; ..."</p>	<p>"Artículo 15. ...</p> <p>"I. a LVIII. ...</p> <p>"LIX. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente ley;</p> <p>"...</p> <p>"LXI. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta ley en las materias a que se refiere la fracción LX⁶³ de este artículo, previo apercibimiento; sin que esta facultad sea aplicable a programas noticiosos; ..."</p>
<p>"Artículo 216. ...</p> <p>"...</p> <p>"II. Vigilar y sancionar las obligaciones en materia de defensa de las audiencias de acuerdo con lo señalado por esta ley;</p> <p>"...</p> <p>"IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta ley en las materias a</p>	<p>"Artículo 216. ...</p> <p>"...</p> <p>"II. Ejercer las facultades de vigilancia en materia de derechos de las audiencias para, en su caso, imponer las sanciones a que se refiere el artículo 311, incisos b) y c), de la presente ley;</p> <p>"...</p> <p>"IV. Ordenar la suspensión precautoria de las transmisiones que violen las normas previstas en esta ley en las materias</p>

⁶³ "LX. Supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3o. de la Constitución, las normas en materia de salud y los lineamientos establecidos en esta ley que regulan la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil, con base en las disposiciones reglamentarias emitidas por las autoridades competentes;"



<p>que se refieren las fracciones II y III, previo apercibimiento, y ..."</p>	<p>a que se refiere la fracción III, previo apercibimiento, y ..."</p>
<p>"Artículo 256. ...</p>	<p>"Artículo 256.</p>
<p>"...</p>	<p>"...</p>
<p>"II. Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;</p>	<p>"II. Recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;</p>
<p>"III. Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta;</p>	<p>"III. (Derogada, D.O.F. 31 de octubre de 2017)</p>
<p>"IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; ...</p>	<p>"IV. Que los concesionarios se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa. Se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia. En su código de ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición a que se refiere esta fracción; ...</p>
<p>"X. Los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.</p>	<p>"X. Los demás que se establezcan en otras leyes, exclusivamente.</p>
<p>"Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán expedir códigos de ética con el objeto de proteger los derechos de las audiencias. Los códigos de ética se deberán ajustar a los lineamientos que emita el instituto,</p>	<p>"Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un código de ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada cómo el</p>



los cuales deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución. Los lineamientos que emita el instituto deberán garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos."

propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo.

"Los códigos de ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.

"El código de ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo instituto u otra autoridad.

"En la aplicación de lo dispuesto en el presente capítulo, el instituto deberá garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos y proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.

"Artículo 259. ...

"En los lineamientos a que se refiere el último párrafo del artículo 256, el instituto deberá expedir lineamientos de carácter

"Artículo 259. ...⁶⁴

"La actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al

⁶⁴ El párrafo primero no sufrió cambio alguno.



general que establezcan las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos.

"Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones.

"...

"Los defensores de las audiencias y los códigos de ética deberán inscribirse en el Registro Público de Concesiones, mismos que estarán a disposición del público en general. ..."

código de ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio código de ética.⁶⁵

"Cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones. **Los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia, sin que el instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello.**⁶⁶

"..."⁶⁷

"El nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.⁶⁸

"..."⁶⁹

"Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir los siguientes requisitos: ..."

"Artículo 261. ...

"...

"Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables,

"Artículo 260. Para ser defensor de audiencia se deberán cumplir, **únicamente**, los siguientes requisitos: ..."

"Artículo 261. ...

"...

"Recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables

⁶⁵ Se modificó el párrafo segundo.

⁶⁶ Se modificó el párrafo tercero.

⁶⁷ El párrafo cuarto no sufrió cambios.

⁶⁸ Se modificó el párrafo quinto.

⁶⁹ El párrafo sexto no sufrió cambios.



<p>requiriendo las explicaciones que considere pertinentes.</p> <p>" ...</p> <p>"La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que en su caso corresponda, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos."</p>	<p>del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética.</p> <p>" ...</p> <p>"La rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa. Se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario."</p>
<p>"Artículo 297. ...</p> <p>" ...</p> <p>" ...</p> <p>" ...</p> <p>"El instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y a las obligaciones en materia de defensa de las audiencias, conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de este título."</p>	<p>"Artículo 297. ...</p> <p>" ...</p> <p>" ...</p> <p>" ...</p> <p>"El instituto sancionará el incumplimiento de los tiempos máximos establecidos para la transmisión de mensajes comerciales y lo relativo a la materia de derechos de las audiencias, únicamente conforme a lo dispuesto en el capítulo IV de este título."</p>
<p>"Capítulo IV</p> <p>"Sanciones en materia de transmisión de mensajes comerciales y defensa de las audiencias"</p> <p>"Artículo 311. ...</p> <p>"c) ...</p>	<p>"Capítulo IV</p> <p>"Sanciones en materia de Transmisión de Mensajes Comerciales y Derechos de las Audiencias"</p> <p>"Artículo 311. (...)</p> <p>"c) ...</p>



"II. No cumplir con los lineamientos de carácter general que emita el instituto sobre las obligaciones mínimas para los defensores de las audiencias."

"II. (Derogada, D.O.F. 31 de octubre de 2017)."

Como se advierte de lo anterior, la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones se presentó como una alternativa de solución que derivó del Poder Legislativo –sin esperar la resolución de esta Suprema Corte en las controversias constitucionales 34/2017 y 35/2017– ante la impugnación de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, emitidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones y publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, según se da cuenta en los dictámenes legislativos de la Cámara de Diputados y senadores antes referidos.

Los puntos centrales de la reforma impugnada consistieron, en cuanto al instituto federal de telecomunicaciones, en acotar sus facultades de sanción y vigilancia en materia de derechos de las audiencias (artículos 15, fracciones LIX y LXI; 216, fracción II; 297 y 311 de la LFTyR); ordenar la suspensión precautoria únicamente de aquellas transmisiones que violen normas previstas en la ley en lo tocante a la programación dirigida a la población infantil y sin que esta facultad se aplique a programas noticiosos (artículo 216, fracción IV); garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos (256, fracción X); proveer para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero (256, fracción X).

En relación con las obligaciones de los concesionarios, se transitó de un modelo de corregulación a uno de **autorregulación** (256, fracción X); se destacó que cada concesionario debe emitir libremente un código de ética sin estar sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo instituto u otra autoridad (256, fracción X); dichos códigos de ética tienen que difundirse en el portal de Internet de cada concesionario (256,



fracción X); serán presentados al instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones quince días después de su emisión por parte del concesionario (256, fracción X); los códigos regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia (256, fracción X); se prevé que los concesionarios designarán libremente al defensor de la audiencia sin que el instituto u otra autoridad tengan facultades para intervenir u opinar de manera previa o posterior a ello, pero su nombramiento deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones dentro de los quince días siguientes a la fecha de su elección (artículo 259); así como que las respuestas a las reclamaciones, quejas y sugerencias que reciban los concesionarios deberán realizarse por medio del defensor de la audiencia en los plazos previstos en el propio Código de Ética del concesionario (artículo 261).

En lo atinente al alcance de los derechos de las audiencias, se precisó que los concesionarios deben abstenerse de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, destacando que se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia (artículo 256, fracción IV); que se informe al público en forma detallada cómo el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias (artículo 261); la figura del defensor de las audiencias se sujetará al Código de Ética del concesionario y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que prevea el código de ética, quien además propondrá las rectificaciones, recomendaciones y propuestas de acción correctiva al concesionario, las cuales deberán difundirse en la página electrónica que el concesionario publique para dichos efectos como en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario (artículos 259 y 261).

Bajo este entendimiento, es posible concluir que la reforma impugnada **no puede ser considerada como perteneciente a la materia electoral ni directa ni indirectamente**, ya que todo lo concerniente a la **materia de los derechos de las audiencias, incluida la figura de defensor de dichas prerrogativas, así**



como los mecanismos para su protección, deriva del mandato constitucional al que se refiere el artículo 6o., apartado B, fracción VI,⁷⁰ de la Constitución Federal, de manera tal que no se advierte que alguna de las disposiciones legales impugnadas tenga como finalidad **regular algún aspecto relacionado con los procesos electorales ni que incida en el derecho de los ciudadanos a votar y a ser votado**, instituciones y derechos tutelados en los artículos 35, fracciones I, II, III y VIII, así como 41 de la Ley Fundamental.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que los derechos de las audiencias no conllevan un contexto electoral, sino que el origen de dichas prerrogativas parte de la base de que la radiodifusión es un servicio público de interés general, el cual debe ser prestado en condiciones de mayor calidad, cobertura y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad en la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, en la inteligencia de que los medios de comunicación deben realizar todo lo posible por cumplir con estos objetivos sin mermar su libertad de expresión.

En este sentido, si bien la libertad de expresión tiene una dimensión social o colectiva en la medida en que garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho a conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden,⁷¹ lo cierto es que ello no implica que dicho derecho fundamental y los demás que de él deriven tengan una naturaleza electoral, considerando que la libertad de expresión no se limita únicamente a aspectos políticos, sino que

⁷⁰ "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. ... **B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:** ... III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución. ... **VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.**"

⁷¹ Así se señaló en el criterio jurisprudencial plenario P./J. 25/2007, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO."



también se extiende a cuestiones culturales, artísticas, deportivas, sociales, económicas, entre otras más que reflejan la gran variedad de intereses y temáticas que se pueden observar en la sociedad.

Este es el caso de los derechos de las audiencias, pues éstos se refieren a las prerrogativas que el público en general tiene frente a los comunicadores, periodistas y medios de comunicación para exigir una mejor calidad de sus contenidos y, en general, del servicio de radiodifusión, lo cual no necesariamente se refiere a cuestiones electorales, puesto que éstas constituyen una mera posibilidad en el ejercicio de estos derechos.

Aunado a ello, el hecho de que la Cámara de Senadores como el Poder Ejecutivo hayan promovido juicio de controversia constitucional en contra del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias",⁷² publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, confirma que la materia de defensa de las audiencias implica una proyección mucho más amplia del derecho humano a la libertad de expresión en cuanto a aquellas prerrogativas que asisten a los destinatarios (público en general) de los servicios públicos de radiodifusión que prestan los concesionarios, sin que sea posible reducirlo a un aspecto político electoral.

En esa virtud, debe destacarse que esta Suprema Corte ha destacado que la materia electoral, para los efectos de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, incluyen aquellas disposiciones que regulan **aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como la distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de las aportaciones, delitos, faltas administrativas y sus sanciones.**

⁷² El artículo 1 de los referidos lineamientos señalaba: "Artículo 1. Los lineamientos son de orden público y **tienen como objeto regular**, en el marco de competencia del instituto, **la defensa de las Audiencias del Servicio de Radiodifusión y del Servicio de Televisión y/o Audio Restringidos, así como asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.**"



Lo anterior se contiene en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno Número P./J. 25/99, que lleva por rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que **las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones.** Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras."



No pasa inadvertido que en la diversa tesis jurisprudencial plenaria de número P./J. 52/2011 (9a.)⁷³ se haya señalado que también son normas generales en materia electoral **aquellas que regulan el acceso de los partidos políticos y coaliciones a los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado**, pues se refieren a una prerrogativa que asiste a los institutos políticos como un medio básico para la difusión de sus plataformas; en otras palabras, se trata de la **distribución de tiempos oficiales en los distintos medios de comunicación (radio y televisión) a que tienen derecho los partidos políticos, sin que sea posible derivar del texto del decreto impugnado una disposición en este sentido**, pues, como ya se señaló, éste se centra en acotar las facultades de vigilancia y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de los derechos de las audiencias partiendo de un principio de autorregulación a los concesionarios, en los que éstos designarán libremente a la persona que fungirá como defensor de las audiencias y establecerán los mecanismos, procedimientos y plazos que al efecto estimen convenientes en los códigos de ética que emitan, en el entendido de que **en ningún momento en las disposiciones impugnadas** se hace referencia a la posibilidad de que **el Instituto Federal de Telecomunicaciones asigne y distribuya los tiempos oficiales a los partidos políticos**.

De esta manera, los destinatarios de las normas impugnadas no son los institutos políticos, sino el público televidente o radioescucha en general, como

⁷³ El referido criterio lleva por rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA. LO SON LOS PRECEPTOS REFERIDOS AL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES A LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE CORRESPONDEN AL ESTADO. Conforme a la jurisprudencia P./J. 25/99 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera u otra. En ese sentido, **las normas relacionadas con el acceso de los partidos políticos y coaliciones a los tiempos en radio y televisión**, están comprendidas en esa categoría para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues indudablemente **se refieren a una cuestión directamente vinculada con los procesos electorales**, ya que los tiempos son una prerrogativa de los partidos políticos, constituida como un medio básico para la difusión de sus plataformas, así como para dar a conocer a los candidatos en las campañas y precampañas electorales, que inciden directamente en el proceso electoral."



titulares de los "derechos de las audiencias" que les asisten, y los concesionarios, como sujetos obligados a respetar y garantizar estas prerrogativas.

No se soslaya el hecho de que el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya aprobado los "Lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienda a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del PEF 2017-2018, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales", publicados en el Diario Oficial de la Federación el uno septiembre siguiente, no obstante, los lineamientos **no tienen por objeto regular los derechos de las audiencias**, sino "exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que propicie elecciones sin descalificación ni discordia y que permitan llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado".⁷⁴

Aunado a lo anterior, tal y como lo sostiene la mayoría de los senadores como el Poder Ejecutivo en su informe, no es posible contrastar la reforma impugnada a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de derechos de las audiencias con unos lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral, ya que, de manera **categorica**, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción II, párrafo primero,⁷⁵ dispone que la **procedencia** en las acciones de inconstitucionalidad se actualiza **cuando sea planteada una contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal**, y no una Ley Federal con unos Lineamientos emitidos por un órgano constitucional autónomo (INE).

⁷⁴ En efecto, en los lineamientos se señala en el apartado de premisas que **"el objetivo de estos lineamientos generales es exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que propicie elecciones sin descalificación ni discordia y que permitan llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado"**.

⁷⁵ 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.**



Sostener lo contrario significaría desnaturalizar a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de la regularidad constitucional de carácter abstracto entre una norma general y el texto de la Ley Fundamental, ya que, en todo caso, se trataría de una posible invasión de competencias del Instituto Nacional Electoral respecto del Congreso de la Unión y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, considerando que el primero de ellos no tiene atribuciones para normar y fijar el alcance de los derechos que asisten a las audiencias en materia de radiodifusión, aspecto que es susceptible de ser impugnado a través de otro medio de control constitucional.

Bajo esa tesitura, el hecho de que el instituto político relacione el decreto combatido con la emisión de los Lineamientos Generales del Instituto Nacional Electoral no es motivo suficiente para sostener que dicho decreto constituye una norma de carácter electoral.

Atento a lo anterior, como **el decreto impugnado no contiene disposiciones que incidan en la materia electoral** ni directa ni indirectamente, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso f), la presidenta del Partido de la Revolución Democrática **carece de legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad, de ahí que se **actualice la causa de improcedencia** prevista en los numerales 19, fracción VIII, en relación con el diverso 62, último párrafo,⁷⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. ... 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."



Por tanto, al actualizarse la causa de improcedencia antes referida, lo conducente es **sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 153/2017**, con fundamento en el artículo 20, fracción II, del ordenamiento legal en cita, y únicamente proseguir con el análisis de la **acción de inconstitucionalidad 150/2017**.⁷⁷

CUARTO. **Causas de improcedencia.** En el presente apartado se analiza una causa de improcedencia adicional hecha valer por el Poder Ejecutivo al rendir su informe en relación con la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

El Poder Ejecutivo en su informe estima que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad porque, de los conceptos de invalidez esgrimidos por los senadores integrantes de la minoría parlamentaria, no se desprende que se realice un contraste de la norma impugnada respecto del texto de la Constitución Federal.

En este sentido, de la lectura del escrito inicial atinente a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, se aprecia que los conceptos de invalidez sí controvierten el decreto de reformas contrastándolo con el texto de la Constitución Federal; lo anterior se estima así porque se advierte que los accionantes formulan argumentos en los que sostienen que las reformas vulneran el principio de progresividad y su correlativo de no regresividad, contemplado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que las normas impugnadas, al transitar de un modelo de corregulación entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y los concesionarios del espectro radioeléctrico a un esquema de autorregulación en el que los concesionarios designan libremente al defensor de las audiencias, prevén mecanismos, procedimientos y plazos contemplados en los códigos de ética que al efecto emitan sin ningún tipo de interferencia o participación por parte del instituto, así como el hecho de que se vigilen y sancionen a sí mismos resultan medidas legislativas de carácter regresivo en comparación con el nivel óptimo que se había alcanzado de manera previa a la reforma impugnada, la cual, incluso, nulifica los avances implementados

⁷⁷ Únicamente como un aspecto ilustrativo debe destacarse que tanto en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 como en la 153/2017, se hacen valer violaciones formales en relación con el procedimiento legislativo que culminó con la emisión del decreto impugnado.



por el propio Constituyente con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión correspondiente al once junio de dos mil trece.

De igual forma, sostienen que el decreto impugnado también resulta violatorio de los artículos 6o., apartado B, 7 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en esa tesitura, al estar dirigidos los conceptos de invalidez a combatir la regularidad constitucional del decreto, sí es posible entrar al estudio de fondo del asunto planteado, en el entendido de que debe desestimarse la presente causa de improcedencia porque, además, se relaciona con la materia de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad 150/2017.

Al respecto resulta aplicable el criterio jurisprudencial número P./J. 36/2004 del Tribunal Pleno, que lleva por rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

En consecuencia, al desestimar esta última causa de improcedencia, y al no advertir la actualización de alguna otra de oficio, lo conducente es entrar al estudio de los vicios formales y de fondo que se le atribuyen al decreto impugnado.

QUINTO. Precisión de la litis. Únicamente de manera ilustrativa, y con la finalidad de esclarecer la litis, debe destacarse que de los conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad **150/2017** es posible desprender los siguientes temas: **1.** Si la reforma impugnada resulta violatoria del principio de progresividad y su complementario de no regresividad, en relación con los derechos que asisten a las audiencias, la figura del defensor de las mismas, así como la supresión de facultades sancionatorias del instituto en materia de defensa de las audiencias, previstos en los artículos 1o. y 6o. de la Constitución



Federal (conceptos de invalidez primero, tercero, cuarto, quinto y sexto); **2.** Si el legislador infringió el Texto Constitucional al no realizar un examen de proporcionalidad (conceptos de invalidez segundo y tercero) y **3.** Si existieron violaciones al debido proceso legislativo, lo que impidió la participación efectiva de las distintas fuerzas políticas que participaron en la emisión del decreto impugnado (séptimo concepto de invalidez).

SEXTO. Violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado. Este Alto Tribunal ha determinado que, por cuestión de técnica, se analizan en primer término las violaciones de carácter formal –debido proceso legislativo– aducidas por los accionantes que conlleven un potencial invalidatorio, ya que, de resultar fundadas, podrían significar la invalidación total de la reforma impugnada.⁷⁸

VI. 1. Síntesis de los conceptos de invalidez. Al respecto, los senadores promoventes sostienen que la aprobación del decreto impugnado no cumplió con un cúmulo de requisitos esenciales previstos en el Reglamento del Senado de la República, lo que genera violaciones con un potencial invalidatorio tan significativo que impacta en la totalidad de la reforma.

Es ilegal el hecho de que se hubiera convocado a una reunión extraordinaria de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para la discusión y aprobación del proyecto de dictamen de reformas y adiciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión porque no hubo acuerdo previo de la Junta Directiva para que se emitiera tal convocatoria, como tampoco de los presidentes de las comisiones dictaminadoras, lo que resulta contrario a lo previsto en el artículo 139 del Reglamento del Senado.

El procedimiento seguido es anómalo porque el dictamen formulado por la Comisión Coordinadora de Comunicaciones y Transportes no fue compartido de

⁷⁸ Lo anterior con apoyo en los criterios jurisprudencial y aislado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de números P./J. 94/2001 y P. L/2008, de rubro: respectivamente: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA." y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



manera previa con las demás Comisiones involucradas, lo que resulta contrario a lo señalado en los artículos 186 y 188 del Reglamento del Senado.

En esa virtud, destacan que, desconociendo las facultades del presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, tres de los cuatro secretarios de dicha Comisión convocaron de forma arbitraria y sin razón alguna a reunión extraordinaria, sin cumplir las formas ni los tiempos que establece el propio Reglamento del Senado, particularmente, el artículo 139, que señala expresamente que se convocara a una sesión ordinaria cuando menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, debiendo mediar la publicación de la convocatoria en la Gaceta y el envío directo de la misma a cada integrante; ello considerando que, la noche del veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía fue convocada por tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para una reunión de carácter extraordinario que se llevó a cabo al día siguiente veintiséis de octubre a las nueve horas, en el entendido de que existieron menos de doce horas entre el aviso y la hora de verificativo, y sin contar con que dicha convocatoria fue enviada a través de correo electrónico.

Además, el proyecto de dictamen que se presenta ante el Pleno del Senado, conforme a lo previsto en el artículo 193 del Reglamento del Senado, debe publicarse en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación, en el entendido de que el Pleno está imposibilitado para conocer, debatir o pronunciarse sobre el dictamen o voto particular respectivo si no se cumple con el requisito de publicación en la Gaceta. De esta manera, sostienen que resulta extraño que el mismo veintiséis de octubre, a las quince cuarenta y tres horas, se haya presentado la reforma impugnada ante la Mesa Directiva del Senado para su integración al orden del día del Pleno, y se haya admitido en discusión, aun cuando diversos senadores pidieron moción suspensiva, pues desconocían el contenido del dictamen que se pretendía discutir.

De igual forma, a pesar de no cumplir con el requisito de publicidad en la gaceta (artículo 193), nuevamente, el presidente del Senado, en franca contravención ahora al artículo 195 del propio reglamento, en el que se prevé que los dictámenes únicamente se discutirán después de haberse efectuado dos lectu-



ras ante el Pleno, cuando el dictamen a discusión en ningún momento fue hecho del conocimiento de los legisladores, dio por efectuadas las lecturas en comento pasando a su discusión.

En este contexto, los senadores accionantes señalan que esta Suprema Corte ha sostenido que el hecho de que las distintas fuerzas políticas se encuentren impedidas para conocer la iniciativa de reforma que se les plantea y se discute produce la imposibilidad de que se lleve a cabo el debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, pues se torna evidente que en estas circunstancias no se cuenta con el tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas que se les presenten, de manera que puedan realizar un debate real y no ficticio. Al efecto, apoyan sus argumentos en lo señalado en el criterio jurisprudencial plenario P./J. 35/2007, que lleva por rubro: "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)."⁷⁹

⁷⁹ El texto de la jurisprudencia de mérito se señala: "Como **el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo** previsto en la legislación del Estado de Baja California, **lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia,** sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, **ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír.** Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) **se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación,** y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexi-



De esta manera, destacan que el contenido del decreto impugnado violenta gravemente los derechos de las audiencias porque desde la concepción parlamentaria de las reformas legales existieron serias violaciones al debido proceso legislativo que no pueden ser convalidadas con la simple votación del Pleno, ya que no es posible avalar la precipitación legislativa en donde a sólo unas horas antes de la votación de las reformas legislativas en el Pleno del Senado, en una reunión extraordinaria convocada anómalamente por tres de los cuatro secretarios de la comisión dictaminadora, reunión en la que los integrantes de las Comisiones Unidas alegaron desconocer el contenido del dictamen que, además, no fue publicado en la gaceta ni entregado previamente a los integrantes de las comisiones, el Pleno aprobó reformas de gran importancia en contravención a los derechos de las audiencias, tomando en cuenta que las Comisiones Unidas y el Pleno del Senado votaron sin conocer el contenido y alcance de la reforma impugnada.

VI. 2. Fijación del parámetro de la regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y especial relevancia del Reglamento del Senado.⁸⁰ Los senadores accionantes destacan que en el procedimiento legislativo seguido ante dicha Cámara existieron irregularidades y violaciones al "Reglamento del Senado" que son de entidad invalidante al transgredir los principios de legalidad, debido proceso legislativo y del respeto a los derechos de las minorías parlamentarias en cuanto a la existencia de un debate real, abierto e informado.

De manera previa a analizar los vicios concretos atribuidos al procedimiento legislativo que culminó con la emisión del decreto impugnado, debe destacarse

cano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa."

⁸⁰ Las siguientes consideraciones se apoyan en lo manifestado por los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas, en la sesión del Tribunal Pleno del día jueves veintiséis de mayo de dos mil diecinueve al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, particularmente en lo tocante a la necesidad de fijar el parámetro de regularidad constitucional de los reglamentos que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión y su relevancia como normas extensivas del Texto Constitucional que regulan la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten en los procedimientos legislativos.



el parámetro de regularidad constitucional utilizable para analizar la validez de todo el procedimiento legislativo, ello de conformidad con lo previsto en los numerales 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72,⁸¹ de la Constitución Federal, toda vez que estos preceptos norman el modelo de división material de atribuciones y de democracia representativa con una serie de principios materiales, como los de deliberación democrática, debido proceso legislativo, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias para participar en un debate real, abierto e informado, así como la directriz de que todo proyecto de ley o decreto deberá

⁸¹ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Artículo 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. ..."

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ..."

"Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

"Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

"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 plurinomial 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. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

"Artículo 72. **Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la ley del congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: ...**"



atenerse a lo dispuesto en cada uno de los reglamentos de las Cámaras sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, ello como una expresión de la autorregulación que asiste a cada uno de los órganos legislativos integrantes del Congreso de la Unión.

En efecto, el principio de división de poderes exige que cada uno de los Poderes se articule de tal manera que cada uno controle al otro para mantener un equilibrio apropiado; en esa tesitura, **una de las preocupaciones del diseño institucional es evitar que las mayorías elegidas democráticamente violen los derechos de las minorías o que ellas mismas reduzcan las libertades de todos**. La Constitución busca consolidar un gobierno popular, pero también delimitarlo para evitar los excesos.

De esta manera, en una república democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía; justamente, la Constitución reconoce esa proposición privilegiada del Poder Legislativo y, por eso, **al establecer las reglas de su integración y reglamentar el proceso legislativo, introduce garantías reforzadas que no se encuentran en los otros poderes**; la principal garantía constitucional de los ciudadanos frente a los posibles excesos de las mayorías legislativas es el principio del bicameralismo.

En otras palabras, la justificación se contiene principalmente en los numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Federal, los que, en esencia, disponen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en la inteligencia de que éstas deben erigirse como contrapesos internos.

En ese tenor, los propósitos del sistema bicameral son los de **establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo** y, por otro, **garantizar que la complejidad de intereses e identidades** en un país federal tan plural **se presente como obstáculo a la formación apresurada de mayorías legislativas tentadas de seguir impulsos momentáneos**.

Ahora bien, para garantizar que ambas Cámaras sean genuinos contrapesos, la Constitución establece que deben integrarse mediante reglas distintas e



impulsarse por incentivos institucionales distintos; así, la Cámara de Diputados se integra por quinientos diputados que son nombrados y sustituidos cada tres años, y por una Cámara de Senadores que se integra por ciento veintiocho senadores, elegidos y sustituidos cada seis años; **lo anterior busca que el proceso legislativo sea impulsado por dos resortes distintos: uno que represente las preferencias populares inmediatas mediante un órgano con menor permanencia y más numeroso** –como es la de diputados– **y otro que represente las preocupaciones de mediano plazo con un órgano de mayor permanencia con integrantes reducidos** –como es la de senadores–; **el equilibrio entre ambos órganos legislativos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todas.**

Con base en requisitos adicionales de integración diferenciados, como la edad y con reglas de representación distintos, la Cámara de Senadores busca garantizar que cada Estado cuente con tres senadores, con independencia de su tamaño, mientras que la Cámara de Diputados representa a toda la población sin consideración de las demarcaciones estatales; de esta forma, **la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos.**

Otro de los elementos a considerar es la intención del Poder Constituyente de garantizar que el Legislativo considere la pluralidad de la nación mexicana y que se reflejen los distintos intereses de una Federación integrada por treinta y dos subunidades, razón por la cual ambas Cámaras deben integrarse no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también por el de representación proporcional a través de distintos distritos y regiones electorales variadas.

Este diseño demuestra **la enorme preocupación constitucional por garantizar los derechos a las minorías y la pluralidad de intereses de los ciudadanos.**

En conclusión, el modelo democrático representativo –en general– y el principio bicameral en el Poder Legislativo –en particular– **obstaculizan la formación apresurada de mayorías legislativas y fomentan la consideración de la pluralidad de intereses** y ello se logra si se permite que dos cuerpos legislativos, con orientaciones e incentivos distintos, se confronten en la deliberación legislativa.



En este punto, en cuanto a la obligación constitucional de **garantizar los derechos de las minorías parlamentarias**, así como la **obstaculización en la formación apresurada de mayorías legislativas artificiales que nulifiquen los derechos de las minorías, o que estas mayorías terminen por reducir las libertades de todas las personas**, cobra especial relevancia lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, en el sentido de que **todo proyecto de ley o decreto** se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose la ley del congreso y los reglamentos de cada una de las Cámaras, sobre la forma, los intervalos, así como el modo de proceder en las discusiones y votaciones**. La citada porción normativa prevé:

"Artículo 72. **Todo proyecto de ley o decreto**, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose la ley del congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: ...**"

Debe destacarse que es responsabilidad de esta Suprema Corte interpretar dicho dispositivo a la luz de la racionalidad del diseño del bicameralismo, privilegiando la eficacia de sus principios, en el sentido de que las violaciones al procedimiento legislativo se controlen por referencia a los principios de democracia deliberativa, entre otros, el garantizar el derecho de las minorías parlamentarias en el debido proceso legislativo, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor quede excluido del proceso deliberativo democrático,⁸² **aspectos que se logran a través del respeto sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, según se determine en cada uno de los reglamentos de las Cámaras del Congreso**, con lo cual se pretende impedir que se emitan reformas

⁸² Así se señaló en el voto de minoría en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, suscrito por los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y José Fernando Franco González Salas, en el sentido de que **"el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo democrático."** (foja 4 del voto de minoría).



legales de manera apresurada y en detrimento de la representación de la pluralidad de los intereses de la sociedad.

Como se advierte de lo anterior, el reglamento de cada uno de los órganos legislativos que integran el Congreso de la Unión cobra una relevancia total, en atención a lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, principalmente, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de agosto de dos mil once.⁸³

En primer término, debe decirse que el "reglamento legislativo" tiene un especial significado en nuestro orden jurídico actual, así como un reconocimiento expreso, puesto que deriva directamente del artículo 72 constitucional, cabe

⁸³ **Dictamen de la Cámara de Diputados**, correspondiente al quince de abril de dos mil tres, publicado en la Gaceta Número 1232. "Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo, para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas."

Discusión en la Cámara de Diputados correspondiente al quince de abril de dos mil tres. "Se reforma de igual manera el párrafo primero del referido artículo para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas y poniendo coto a la frecuente tentación del gobierno de asumir conductas típicas de la dictadura, pues al no publicar una ley aprobada por el Congreso sin devolverla en tiempo con las observaciones, lo que hace es menospreciar al pueblo soberano y ejercer funciones extra constitucionales. ... Otro punto a favor del dictamen en comento es que a través de éste la comisión de puntos constitucionales actualiza el primer párrafo del citado artículo 72 constitucional, ya que elimina la referencia al reglamento de debates, el cual no existe en nuestro actual parlamento y la sustituye por el correcto reenvío a la vigente Ley Orgánica del Congreso y su reglamento respectivos. De esta manera se avanza en la tarea de poner al día el texto de nuestra Ley Fundamental."

Dictamen de la Cámara de Senadores correspondiente al nueve de junio de dos mil once, publicado en la Gaceta Número 40. "La Minuta Proyecto de decreto por el que reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de nuestra Carta Magna propone que para la resolución de todo proyecto de ley o decreto, que no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. ... Se considera conveniente sustituir el término reglamento de debates, por considerarse un término anacrónico, asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales para que cuando el Congreso lo estime conveniente exista una ley general para el Congreso y que cada Cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido 'la ley del congreso y sus reglamentos respectivos'. ... Cabe señalar que los artículos 71 y 72 de la Constitución mencionan el reglamento de debates, sin embargo, dicho reglamento no existe como tal, por lo que se propone reformar el artículo 71 constitucional para tener congruencia en lo que respecta al reglamento de debates."



recordar que en la actualidad sigue vigente el reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, por disposición expresa del proceso legislativo que se siguió, no regula nada que corresponda a los procesos legislativos, sino que el Constituyente Permanente dejó todo lo relativo a la regulación del procedimiento legislativo a los dos reglamentos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, en el entendido de que entre ambos existen diferencias en muchos aspectos; de esta manera, el Poder Reformador entregó a las Cámaras el derecho de **autorregularse**, precisamente para cumplir lo que señala el artículo 72, en cuanto a que todo proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas, observándose lo previsto en la ley del congreso y sus reglamentos, **particularmente, en cuanto a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo de que se trate**, aspecto que le da a los reglamentos que emite cada una de las Cámaras una jerarquía diferente al resto de los reglamentos que existen en nuestro sistema jurídico.

Es decir, el hecho de que el citado dispositivo constitucional les fije competencias específicas en ordenamientos particulares a las dos Cámaras implica que **el reglamento se constituye en una especie de extensión de lo ordenado en el artículo 72 de la Constitución Federal** y por ello reviste una importancia relevante similar a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la del reglamento general.

En esa virtud, la **obligación de que en cada reglamento se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo respectivo** atiende a una lógica en la que **se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías**, sea a través del conveniente resguardo de proyectos de ley para su discusión, o **su discusión sin cumplir los requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo**, pues se trata de reglas que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de autorregulación y que, consecuentemente, deben ser respetadas con la finalidad de que **no se afecten los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa**, en lo particular, la necesidad de **resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste**



a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo democrático.

VI. 3. Análisis de las irregularidades atribuidas al decreto legislativo impugnado. Una vez fijado el parámetro de regularidad constitucional aplicable, y precisado que el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal reconoce una importancia capital a los reglamentos que emite cada una de las Cámaras, se analizará el desarrollo del procedimiento legislativo que se siguió exclusivamente ante la Cámara de Senadores a la luz de las irregularidades manifestadas por la minoría parlamentaria que promovió la presente acción de inconstitucionalidad. Debe destacarse que el análisis del procedimiento legislativo en esta etapa se lleva a cabo con apoyo en lo previsto en el artículo 71⁸⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y con la finalidad de determinar si, efectivamente, se dieron durante la secuela procedimental violaciones graves con fuerza invalidante.

VI. 3. 1. Violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de Comisiones Unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. De esta manera, debe destacarse que el día cinco de junio de dos mil diecisiete la Vicepresidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante oficios DGPL-2R2A.-19 y DGPL-2R2A.-20,⁸⁵ hizo del conocimiento de los presidentes de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes así como de Estudios Legislativos el "Proyecto de decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones", aprobado por la Cámara de Diputados el veintisiete de abril de dos mil diecisiete. Lo anterior con la finalidad de que dichas comisiones formularan el dictamen respectivo.

⁸⁴ 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.**

⁸⁵ Fojas 5 y 6 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la relación al informe de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.



Mediante oficio CRTYC-0174-2017,⁸⁶ suscrito por el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, de fecha siete de septiembre de dos mil diecisiete, se solicitó al presidente de la Mesa Directiva del Senado ampliar el turno para que dicha Comisión participara de manera activa en el análisis discusión y dictaminación de la "Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones", por tratarse del tema relativo a los "derechos de las audiencias", respecto del cual se contaba con tres antecedentes aplicables; en esa virtud, se solicitó que se ampliara el turno para que quedara conformada como "Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y; de Estudios Legislativos".

Por su parte, el vicepresidente de la Mesa Directiva, a través de los oficios DGPL-1P3A.-573, DGPL-1P3A.-574 y DGPL-1P3A.-575,⁸⁷ comunicó a los presidentes de las tres comisiones que se autorizó la solicitud de ampliación del turno señalada en el párrafo anterior, para quedar conformada como "Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y; de Estudios Legislativos".

En este punto, los senadores promoventes aducen que las comisiones dictaminadoras contaban, conforme a lo previsto en el artículo 212, punto 1, del Reglamento del Senado, con un plazo de treinta días hábiles para elaborar el dictamen respectivo, el cual transcurrió del día seis de septiembre al diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, sin que haya existido algún acto legislativo en ese lapso y en el entendido de que, una vez fenecido el plazo, existía la obligación expresa de las comisiones, conforme al punto 3 del propio numeral, de solicitar, mediante escrito fundado y motivado, la prórroga por única ocasión de los plazos hasta por sesenta días hábiles, ampliación que tenía que ser valorada y resuelta por la Mesa Directiva en un plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito de prórroga. El artículo 212 del Reglamento del Senado prevé:

"Artículo 212

"1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del si-

⁸⁶ *Ibíd.*, foja 226.

⁸⁷ *Ibíd.*, fojas 13 a 15.



guiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este reglamento.

"2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la mesa podrá otorgar un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

"3. Dentro del mismo plazo mencionado en el numeral 1 de este artículo, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por sesenta días hábiles, siendo posible sólo una prórroga otorgada. La mesa deberá resolver lo conducente en plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la recepción del escrito e informar al Pleno en la siguiente sesión.

"4. Para efectos del cómputo de los plazos mencionados, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este reglamento.

"5. El plazo máximo para dictaminar tratándose de lo previsto por el párrafo 2 del presente artículo, no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales, a partir de la fecha en que fue turnada a la Comisión Coordinadora respectiva."

Como se desprende de lo anterior, **asiste la razón a los promoventes** en cuanto a la actualización de este primer vicio, toda vez que **no se generó el dictamen correspondiente** por parte de las comisiones de Comunicaciones y Transportes, así como de Estudios Legislativos, **dentro de los treinta días hábiles siguientes contados a partir de la recepción del turno** (punto 1 del artículo 212) de la "Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones", el cual se recibió en las comisiones no el cinco de septiembre como se aduce en la foja 88 del escrito relativo a la acción de inconstitucionalidad 150/2017, **sino desde el cinco de junio de dos mil diecisiete**, según se desprende de los sellos de recepción de los oficios DGPL-2R2A.-19 y DGPL-2R2A.-20,⁸⁸ en el entendido de que, según lo previsto en el punto 4 del numeral en comento, para efectos del cómputo

⁸⁸ Fojas 5 y 6 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en la relación al informe de la acción de inconstitucionalidad 150/2017.



de los plazos, los días hábiles **incluyen los recesos legislativos en los términos del propio reglamento**; aspecto que adquiere especial relevancia, máxime que, en términos de lo señalado en el diverso numeral 137, punto 1,⁸⁹ **las comisiones para el despacho de los asuntos a su cargo continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión.**

Bajo esta perspectiva, el hecho de que el siete de septiembre, mediante oficio CRTYC-0174-2017,⁹⁰ el presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República haya solicitado que se **ampliara** el turno correspondiente a efecto de integrar dicha comisión a las dos restantes de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos **de manera alguna puede considerarse como una solicitud de prórroga** en términos de lo dispuesto en el punto 3 del artículo 212 del Reglamento del Senado para la emisión del dictamen correspondiente, que ya había sido recibido previamente por las otras dos comisiones desde el cinco de junio anterior, **máxime que la solicitud de prórroga, tal y como lo señala el punto 3, debe ser expresada mediante escrito fundado y motivado** en esos términos específicos (solicitud expresa de ampliación del plazo para dictaminación), aunado a que dicha prórroga tiene que ser valorada y resuelta por parte de la Mesa Directiva dentro de los cinco días siguientes a partir de la recepción del escrito de solicitud.

En esa virtud, la solicitud de ampliación de turno por parte del presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía para sumarse al estudio del dictamen relativo a la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no puede ser considerada como un requerimiento de prórroga, pues éste **debe fundarse en el artículo 212, punto 3,⁹¹ y expresando las razones por las cuales la Mesa Directiva deberá aprobar la ampliación del plazo** por única ocasión para la formulación de los dictámenes correspondientes.⁹²

⁸⁹ "Artículo 137.

"1. Las comisiones, para el despacho de los asuntos a su cargo, continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión."

⁹⁰ Foja 226 del cuaderno de pruebas presentadas en el informe presentado por la Mayoría del Senado de la República.

⁹¹ Lo anterior en la inteligencia de que el oficio de mérito únicamente se citaron como fundamental los artículos 76, 82, 174, 175, 176, 177 y 181 del Reglamento del Senado, tal y como se desprende de la constancia que obra a foja 226 del expediente.



En otro tenor, los senadores aducen de la minoría parlamentaria accionante que existen vicios en el procedimiento legislativo de tal magnitud que los senadores integrantes de las Comisiones Unidas, incluido el presidente de la propia Comisión Dictaminadora de Radio, Televisión y Cinematografía, ni siquiera conocían el dictamen que se vería en la sesión extraordinaria convocada, sin razón aparente, por tres secretarios de la comisión y no por su presidente. Asimismo, señalan que el dictamen no fue puesto en conocimiento de todos los integrantes de las tres comisiones con el tiempo suficiente para analizarlo y discutirlo al interior de cada comisión, para, posteriormente, reunir a las tres comisiones para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación.

Es así, ya que la noche del veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, siendo las 19:27 (diecinueve horas con veintisiete minutos), fue convocada por tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes para una reunión extraordinaria que se llevaría a cabo al día siguiente, veintiséis de octubre, a las (9:00) nueve horas, comunicación en la que existieron menos de doce horas entre la notificación y la hora de verificativo de la sesión, aunado a que dicha convocatoria fue enviada vía correo electrónico, generando con ello un desconocimiento total por parte de los integrantes del dictamen que se analizaría apenas unas horas después y violando, además, diversos preceptos del Reglamento del Senado.

Es **fundado** lo manifestado por los accionantes en el sentido de que las personas que convocaron a la reunión extraordinaria que se llevaría a cabo unas horas después no contaban con atribuciones suficientes para ello, aunado a que la premura y la urgencia con la que se convocó generó el **desconocimiento total** del contenido y alcance de la reforma impugnada por parte de las comisiones codictaminadoras, así como la violación a varias normas procedimentales esenciales contenidas en el Reglamento del Senado.

⁹² Debe destacarse que aun considerando a la "solicitud de ampliación de turno" para integrar a una comisión diversa a aquellas a las que originalmente se les había turnado para su estudio, como "una solicitud de prórroga para la formulación de los dictámenes correspondientes" y sin cumplir con los requisitos que exige el artículo 212, numeral 3, del Reglamento del Senado, lo que conduciría a estimar que la tramitación en realidad fue oportuna, lo cierto es que por el cúmulo de irregularidades que a continuación se analizan no sería posible su convalidación.



En ese tenor, debe destacarse que la Secretaría Técnica de la Comisión de Comunicaciones y Transportes envió el **oficio CCyT/LXIII/125/17**,⁹³ dirigido al presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, y recibido en dicha comisión a las diecinueve horas con veintisiete minutos **(19:27) del día veinticinco de octubre** de dos mil diecisiete, según se desprende del sello correspondiente.

En el oficio de mérito, la Secretaría Técnica señala que, **en atención a la petición formulada por la mayoría de los secretarios** de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, **convoca**, con fundamento en los artículos 132, 239, 242 y 255 del Reglamento del Senado de la República, a una **reunión extraordinaria** de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, la cual tendría verificativo el **jueves veintiséis de octubre** de dos mil diecisiete a las **nueve horas (9:00)** en la Sala de Conferencias.

En relación con lo anterior, en primer término, **debe destacarse que los fundamentos para citar a una reunión extraordinaria son equivocados**, ya que los numerales 239, 242⁹⁴ y 255⁹⁵ del Reglamento del Senado de la República

⁹³ Foja 260 del expediente de pruebas presentadas por el presidente del Senado al rendir su informe.

⁹⁴ "Artículo 239. 1. Corresponde al Senado la aprobación o ratificación de nombramientos que hace el presidente de la República para los siguientes cargos, conforme lo disponen los artículos relativos de la Constitución: I. Integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; II. Integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México; III. Procurador general de la República; IV. Ministros, embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales; V. Empleados superiores de Hacienda; y VI. Coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los grados equivalentes en la Armada. 2. Respecto de los empleados superiores de Hacienda a que se refiere la fracción V del párrafo anterior, el Senado debe emitir, a propuesta de la Mesa, el acuerdo que especifique los cargos a considerar. 3. Le corresponde igualmente al Senado aprobar o ratificar los nombramientos que realiza el presidente de la República, o bien objetarlos, conforme lo establecen las leyes respectivas."

"Artículo 242. 1. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión o comisiones pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda. 2. La comparecencia la convoca el presidente de la comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso. Se desarrolla de tal modo que permita a los senadores evaluar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar."



se refieren, los dos primeros, a la **"aprobación o ratificación de nombramientos y de remociones"** de Ministros, embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, procurador general de la República e integrantes de órganos constitucionales autónomos, mientras que el último de los numerales citados regula lo relativo a las designaciones, renunciaciones y licencias de este tipo de funcionarios públicos, por lo que **no guardan ningún tipo de relación con las normas procedimentales que rigen las convocatorias a sesiones de las comisiones.**

Por su parte, el artículo 132, fracción III, del Reglamento del Senado, si bien se refiere a la posibilidad de que los **secretarios de una comisión puedan convocar a sesión extraordinaria cuando el presidente de la Junta Directiva se niega a hacerlo**, lo cierto es que para ello **debe seguirse expresamente el procedimiento previsto en el diverso artículo 130, numeral 1, fracción III;** extremos que en el presente caso no se cumplieron.

Ello es así, ya que en la **solicitud**⁹⁵ que firmaron **tres secretarios** de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, de fecha veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, dirigida al presidente de dicha comisión, únicamente se pide "se convoque a una reunión extraordinaria con el objeto de analizar la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", lo anterior con fundamento en el artículo 130, numeral 1, fracción III, del Reglamento

⁹⁵ "Artículo 255. 1. Conforme lo disponen los artículos relativos de la Constitución, el Senado realiza los nombramientos para los siguientes cargos: I. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Magistrados de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; III. Dos integrantes del Consejo de la Judicatura Federal; IV. presidente de la Comisión Nacional de derechos humanos e integrantes del Consejo Consultivo de la misma; y V. Magistrados del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios Agrarios. 2. Al Senado le corresponde hacer los demás nombramientos o pronunciarse sobre ellos, conforme lo disponen las leyes respectivas. 3. Cuando en ejercicio de sus facultades el Senado considere la ratificación o no de servidores públicos en un cargo determinado, la comisión o comisiones encargadas deben solicitar la comparecencia de dichos servidores, a efecto de respetar su garantía de audiencia y conocer su interés jurídico respecto a su posible permanencia en el cargo y las razones para ello, a fin de contar con elementos objetivos de juicio para determinar la procedencia o no de las respectivas ratificaciones. En todo caso, el dictamen que se emita deberá fundar y motivar adecuadamente la decisión correspondiente, la que deberá ser notificada a los interesados una vez aprobada por el Pleno.

⁹⁶ **Foja 263 del expediente relativo a las pruebas presentados por el presidente del Senado al rendir su informe.**



del Senado y sin que de su texto se advierta algún sello oficial o firma que dé cuenta sobre el órgano o la persona, así como la hora en que efectivamente se recibió dicho escrito, en la inteligencia de que éste sirvió como fundamento para que la Secretaría Técnica convocara a la Comisión Dictaminadora de Radio, Televisión y Cinematografía a la reunión extraordinaria que se verificaría a unas horas del día siguiente.

En este entendimiento, debe destacarse que **los secretarios de una comisión únicamente pueden citar a una reunión extraordinaria cuando el presidente se niegue a hacerlo y resulte necesario o así lo solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión, en la inteligencia de que para ello es indispensable contar con el acuerdo previo de la Junta Directiva y siempre y cuando el dictamen definitivo que contenga las observaciones de las comisiones codictaminadoras se haya distribuido por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.** Al respecto resultan aplicables los artículos 132, numeral 1, fracción III, en relación con los diversos 130, numeral 1, fracción III, 139, punto 3, y 186 numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado. Los referidos preceptos, en la parte que interesa, prevén:

"Artículo 132

"**6.** Los secretarios de las juntas directivas cumplen las funciones siguientes:

"...

"**III. Convocar a sesión extraordinaria cuando el presidente se niega a hacerlo, conforme a lo dispuesto en la fracción III del párrafo 1 del artículo 130** de este reglamento;

"Artículo 130

"**1.** El presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes:

"...



"III. Convocar a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión;

"Artículo 139

"6. Las reuniones de las comisiones son ordinarias y extraordinarias. Para las primeras se emite convocatoria con una anticipación mínima de setenta y dos horas, mediante la publicación en la Gaceta, y el envío directo a cada integrante.

"...

"3. Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión. De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la Gaceta."

"Artículo 186

"1. El proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.

"2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, **el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.**"

Como se desprende de lo anterior, debe precisarse que es facultad del presidente de la Junta Directiva convocar a sesiones extraordinarias cuando resulte "necesario" o lo "solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión respectiva", lo que no aconteció en el presente caso, tal y como se desprende de la versión estenográfica del día **veintiséis de octubre de dos mil diecisiete de la sesión extraordinaria**, máxime que no se trataba de la sesión de una sola de las comisiones, sino de una reunión de "Comisiones Unidas", las cuales también deben cumplir con determinadas reglas conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Senado.



Desde esta perspectiva, en la notificación y en el desarrollo de la sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, tal y como lo sostienen el propio presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes y otros senadores más, no se justificaba la **necesidad** ni la **urgencia** en la convocatoria, por el contrario, era **"indispensable"**⁹⁷ que se realizara un análisis detenido y se llevaran a cabo diversos ajustes a la minuta con proyecto de dictamen de las reformas impugnadas que originalmente aprobó la Cámara de Diputados el veintisiete de abril de dos mil diecisiete y que les había sido turnado a comisiones desde el cinco de junio de dos mil diecisiete, documento que, tal y como se desprende de la versión estenográfica correspondiente, **no sufrió cambio alguno**, sino que se trata del mismo dictamen que había sido aprobado previamente por diputados y presentando en la sesión extraordinaria como un **"proyecto de allanamiento"**,⁹⁸ en el entendido de que la mayoría de los senadores integrantes de las Comisiones Unidas ni siquiera tuvieron la posibilidad de conocer el contenido de ese documento sino hasta la sesión extraordinaria o en el mejor de los casos unas horas antes del inicio de la reunión.

En este sentido, la supuesta urgencia en la celebración de una sesión extraordinaria no significa desatender otros requisitos esenciales con los que debe cumplir la convocatoria correspondiente; en otras palabras, la premura en citar a una reunión extraordinaria está condicionada, como lo señalan los senadores

⁹⁷ Debe destacarse que varios senadores manifestaron "Presidente yo sí quiero hacer una moción, y que se someta a votación, porque **estamos violando nuestro propio reglamento**, el Reglamento del Senado. **Este es un dictamen que no se ha circulado**, y aquí tengo en mi celular la hora en la que me llegó anoche, que es nueve veinte de la noche, y no cumple con el tiempo reglamentario para estudiar. Yo no sé si aquí los compañeros y compañeras han leído toda la noche, o cómo le han hecho, quisiera que me lo dijeran porque **no es posible que un dictamen se dé a las nueve veinte de la noche y se cite a comisión a las nueve de la mañana**. ... pedí que nos dieran un poco más de tiempo, **es una reunión extraordinaria, sin embargo nuestro reglamento dice, en el artículo 139. 'El tiempo requerido. Que se dé el tiempo requerido para su estudio'. Y en el artículo 186 dice: 'No importa si es reunión extraordinaria, ordinaria, lo que es que haya por lo menos 24 horas de estudio, porque si no lo que estaría planteando es que cualquier reunión extraordinaria es sin estudiar, y sin leer.'**" (fojas 361 y 369 del cuaderno de pruebas del Senado).

⁹⁸ **"El dictamen es un allanamiento** a la minuta que llegó de diputados. ... Y lo que ahora mismo se pondrá a la discusión, al debate y a la aprobación o no de estas Comisiones Unidas, es una minuta, **es un dictamen que viene prácticamente en los términos en los que fue enviada por la Cámara de Diputados**. ... Básicamente yo lo que pediría, y sobre todo, **dado que el dictamen lo que propone es allanarnos** a lo que propuso la colegisladora. (Fojas 362, 363, 365 y 366 del cuaderno de pruebas del Senado).



accionantes, a que se respeten las formalidades para su celebración, como el **que exista al menos un plazo suficiente para el estudio del dictamen respectivo**, que lo haya autorizado la Junta Directiva o, en su defecto, cuando se haya negado a convocar el presidente de la comisión y, de ser necesaria su celebración, que la solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión. Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se trata de una reunión extraordinaria de Comisiones Unidas en las que no existen constancias de que se hayan circulado propuestas, observaciones y modificaciones que hubieren quedado plasmadas en un documento conjunto y previo que fuera sometido a la totalidad de los integrantes de las tres comisiones para su revisión final.

Atento a lo anterior, en lo tocante a la necesidad de que entre la notificación de la convocatoria y la celebración de la sesión extraordinaria exista un **plazo razonable** para que todos los integrantes de las Comisiones Unidas estén en posibilidades de estudiar el dictamen respectivo, existen ciertas previsiones que deben ser respetadas para que se pueda llevar a cabo la reunión extraordinaria de Comisiones Unidas.

La primera de ellas se refiere a que las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera previo acuerdo de la Junta Directiva, conforme a lo previsto en el artículo 139, punto 3,⁹⁹ del Reglamento del Senado, a través de una comunicación directa a todos los integrantes de las Comisiones Unidas aunado a que deberá publicarse la convocatoria en la gaceta.

De un análisis detenido de las pruebas aportadas en el informe rendido por la mayoría del Senado, se advierte que la convocatoria sí se publicó en la Gaceta¹⁰⁰ correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, **sin embargo, no la autorizó la Junta Directiva ni tampoco se otorgó un tiempo suficiente para su estudio**, en el entendido de que el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes **por lo menos veinticuatro horas antes de la**

⁹⁹ Artículo 139 ... 3. **Las reuniones extraordinarias se convocan con la anticipación que se requiera, previo acuerdo de la Junta Directiva, a través de comunicación directa a los integrantes de la comisión.** De ser posible, la convocatoria respectiva se publica en la Gaceta.

¹⁰⁰ Foja 999 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir su informe.



reunión en que deba discutirse y votarse, conforme a lo dispuesto en el artículo 186¹⁰¹ del Reglamento del Senado.

En efecto, ni el escrito de solicitud firmado por tres secretarios¹⁰² de la Comisión de Comunicaciones y Transportes ni del subsecuente oficio CCyT/LXIII/125/17,¹⁰³ en el que la secretaria técnica convoca al presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, se desprende que **hayan sido autorizados por la Junta Directiva**, en el entendido de que ésta se conforma con el presidente y dos secretarios.¹⁰⁴ Al respecto, debe destacarse que al tratarse de una reunión conjunta era indispensable que **las tres Juntas Directivas se pusieran de acuerdo para convocar a una sesión extraordinaria de Comisiones Unidas** y no que **tres secretarios de una comisión convocaran a la totalidad de los integrantes de las tres comisiones**, máxime que el presidente de la Junta Directiva de la comisión convocante se opuso.

De esta manera, la atribución de convocar a reuniones extraordinarias compete al presidente de la Junta Directiva **cuando éste lo considere necesario o lo solicite al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión**,¹⁰⁵ sin embargo, en el caso, el presidente no lo consideró oportuno ni se lo solicitó la tercera parte de la totalidad de los quince integrantes¹⁰⁶ de la Comisión, en el entendido de que la tercera parte corresponde a cinco (5) senadores y no a tres (3).

Se reitera que también los secretarios pueden convocar a sesión extraordinaria **cuando el presidente se niegue**, pero, para que ello acontezca, el

¹⁰¹ "Artículo 186. 1. El proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas. ... 2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, **el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.**"

¹⁰² Foja 263 del cuaderno de pruebas aportadas por el Senado al rendir su informe.

¹⁰³ *Ibíd*, foja 260.

¹⁰⁴ "Artículo 128. 1. Conforme a los artículos 91 y 104 de la ley, la Junta Directiva de cada comisión se constituye con un presidente y dos secretarios."

¹⁰⁵ "Artículo 130. 1. El presidente de la Junta Directiva desempeña las funciones siguientes: ... III. Convocar a reuniones extraordinarias cuando así resulta necesario, o lo solicita al menos la tercera parte de los integrantes de la comisión."

¹⁰⁶ Fojas 410 y 411 del cuaderno de pruebas del Senado al rendir su informe.



artículo 132, punto 1, remite expresamente al diverso 130, punto 1, fracción III, en cuanto a que **"al menos sea la tercera parte de los integrantes de la comisión los que soliciten que se convoque a una sesión extraordinaria"**.

Aunado a lo anterior, tal y como lo argumentaron varios senadores durante la reunión extraordinaria celebrada el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, **entre la notificación de la convocatoria y la celebración de la sesión ni siquiera medió el plazo mínimo de veinticuatro horas** para que cada uno de los senadores estuvieren en posibilidades de estudiar el dictamen correspondiente, aunque se tratara de la misma minuta aprobada previamente por la Cámara de Diputados denominada como un "proyecto de allanamiento".

Como se advierte de las constancias respectivas,¹⁰⁷ la convocatoria a la reunión extraordinaria **fue recibida físicamente en las oficinas por algunos senadores el veinticinco de octubre a altas horas de la noche, o el mismo día de la sesión unos instantes antes, o cuando ya había dado inicio la misma;**¹⁰⁸ circunstancia que se corrobora con los correos electrónicos enviados entre las veintiuna horas con dieciocho minutos (21:18) y las veintidós horas con cuarenta minutos (22:40), en los que el secretario técnico de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía destacó: "acudimos a su oficina para entregar la convocatoria físicamente, lamentablemente no tuvimos éxito"; sin que pase inadvertido que en varias de las comunicaciones electrónicas se advierte que los archivos adjuntos, por el peso de la información que en ellos se contenía, **ni siquiera pudieron ser enviados.**¹⁰⁹

Lo anterior revela que la mayoría de los senadores no conocía el contenido del dictamen que se sometió a su consideración en la reunión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete con **el plazo mínimo requerido de veinticuatro horas que exige el artículo 186 del Reglamento del Senado**, lo que **se corrobora con lo señalado por varios senadores durante**

¹⁰⁷ Fojas 294 a 360 del expediente relativo a las pruebas aportadas por el Senado al rendir su informe.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, Foja 306.

¹⁰⁹ En la notificación del correo electrónico se lee: **"El mensaje no se entregó a nadie porque es demasiado grande. El límite es de 10 MB. El mensaje tiene 20 MB"**.



el desarrollo de la sesión, los que incluso sometieron a consideración una moción suspensiva para dar la oportunidad suficiente a la totalidad de los integrantes de analizar el contenido del dictamen sujeto a su consideración y estar en aptitud de formular las observaciones que consideraran pertinentes e intercambiar puntos de vista.

En esa tesitura, por la importancia y trascendencia de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, era necesario que existieran trabajos legislativos previos,¹¹⁰ así como el intercambio de impresiones y reflexiones entre las tres comisiones responsables del dictamen, en el entendido de que el proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar las observaciones propuestas y, una vez puestos de acuerdo los responsables de la formulación en la Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen conjunto se distribuye a todos los integrantes por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.¹¹¹

¹¹⁰ **Confirma la inexistencia de algún trabajo legislativo previo**, lo señalado por el secretario técnico de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía al director general de Transparencia del Senado de la República, en relación con una **consulta de transparencia**, mediante oficio CRTYC0221-2017, de treinta de octubre de dos mil diecisiete, en el que destacó: "Por medio del presente y en atención al oficio ... , mediante el cual remite la solicitud de información con número de folio 0130000085417 ... Primero. Me permito manifestar que **la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía del Senado de la República, no cuenta con la información relativa al 'Foro de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los retos que vienen'**"; mismo que se celebró el día 4 de septiembre de 2017. Ello en razón de que **esta Comisión no se encargó de su organización, ni recibió oficio de invitación a la celebración de dicho foro, por lo que no se cuenta con la información al respecto**. ... Segundo. ... **Al no especificar el solicitante si la información requerida, la hace respecto a la aprobación hecha por el Pleno del Senado de la República, o por las Comisiones Unidas, dado que dicha aprobación es de misma fecha** ... Tercero. Respecto a la especificación hecha por el solicitante: **'tomando en cuenta a las(os) senadores que abandonaron la discusión'**, me permito informarle que **no hay disposición legal respecto a la permanencia de los integrantes de los órganos colegiados, para registrar salida y entrada durante la discusión**, por lo que dicha información no se encuentra sistematizada de la forma en la que la pide el solicitante." (Fojas 437 a 439 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir su informe.

¹¹¹ "Artículo 186 ... 1. **El proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas**. 2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse."



Incluso, **tratándose de trabajos legislativos que se llevan a cabo de manera conjunta**, existen otros requisitos previstos en el Reglamento del Senado que en el caso no se cumplieron por lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento; de esta manera, la Junta Directiva de la Comisión Coordinadora, en consulta previa con las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes (artículo 183, numeral 2); la comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión, la cual en todos los casos se remite a la Comisión Coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados, en la inteligencia de que la opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite (artículo 185); el proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, por último, una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse (artículo 186).

VI. 3. 2. Violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de envío, discusión y aprobación en la sesión del Pleno del Senado el propio veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. Los senadores accionantes señalan que el dictamen que se presente a discusión ante el Pleno del Senado de la República debe publicarse cuando menos veinticuatro horas antes de su discusión y debate en la Gaceta Parlamentaria, según lo previsto en el artículo 193 del Reglamento del Senado; de esta manera, destacan que el Pleno no se pronunciará sobre un dictamen que no se encuentre y que no se haya publicado en la Gaceta previamente, sin embargo, en el caso, el mismo día de la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas, momentos después de su conclusión, a las 15:43 (quince cuarenta y tres horas) se presentó el asunto a la Mesa Directiva del Senado para su integración de manera apresurada y en franca violación al Reglamento del Senado al orden del día del Pleno, admitido para su discusión, debate y aprobación, aun cuando diversos senadores solicitaron moción suspensiva, en virtud de que el Pleno desconocía a todas luces el contenido del dictamen que se pretendía discutir.



Además, el presidente de la Mesa Directiva del Senado, haciendo caso omiso de lo señalado en el artículo 195 del reglamento respectivo, el cual prevé que los dictámenes únicamente se discutirán después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno, y considerando que el dictamen a discutirse en ningún momento fue hecho del conocimiento de los legisladores con el mínimo de anticipación requerido, dispensando el trámite de lecturas y pasando directamente a su discusión y votación.

En esa tesitura, el hecho de que no se hayan cumplido los requisitos mínimos reglamentarios para que un dictamen que fue aprobado con un cúmulo de irregularidades unas horas antes en una sesión extraordinaria de Comisiones Unidas llegue al Pleno, se integre a la orden del día, se presente a discusión, se dispensen las lecturas respectivas y se apruebe, sin que se haya estudiado, analizado y discutido a profundidad ni siquiera en comisiones, mucho menos en el Pleno, resulta violatorio del procedimiento parlamentario, máxime que se trataba de un tema tan delicado cuya reforma significó el desconocimiento de los avances de las reformas constitucionales en materia de derechos de las audiencias y la violación a sus derechos como radioescuchas o televidentes; bajo esta tesitura, concluyen que el Poder Legislativo no cumplió con los principios democráticos y que deben regir el debate parlamentario, pues de la dispensa de los trámites de la lectura en conjunto con el hecho de que el dictamen de la reforma impugnada fue entregado al inicio de la sesión en que habría que discutirse, impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada y, por ende, debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Los anteriores argumentos resultan **fundados**. De las constancias respectivas, se advierte la existencia de dos oficios dirigidos al presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

En el primero de ellos,¹¹² con número de oficio CCyT/LXII/129/17, la Secretaría Técnica con fundamento en el artículo 192¹¹³ del Reglamento del Senado

¹¹² *Ibíd.*, foja 27.

¹¹³ "Artículo 192. 1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el orden del día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno."



de la República, **solicitó "la inscripción en el orden del día el dictamen** de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con respecto a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **así como su publicación en la Gaceta correspondiente, con el objeto de someterlos a votación de la honorable asamblea del Senado de la República**, en sesión ordinaria. Se entrega el dictamen firmado en versión impresa y en versión electrónica. Lista de asistencia de las tres comisiones. Y voto particular" de cuatro senadores; **el oficio de mérito se recibió a las catorce veintisiete horas (14:27) del propio veintiséis de octubre de dos mil diecisiete,**¹¹⁴ ante la Secretaría Técnica de la Mesa Directiva de la presidencia del Senado de la República.

El segundo es un escrito firmado por dos secretarios senadores de la Comisión de Comunicaciones y Transportes,¹¹⁵ en el que **en alcance al oficio señalado en el párrafo anterior**, solicitaron **"considerar procedente otorgar la dispensa de trámites para que en esta misma sesión de jueves 26 de octubre, sea votado."**

Ahora bien, los artículos 87 y 193 del Reglamento del Senado de la República prevén:

"CAPITULO SEXTO DE LOS DEBATES

"Artículo 87

"1. Los debates en el Pleno inician con la presentación de dictámenes, proposiciones, mociones, informes, temas de agenda política o demás asuntos, que se someten a la deliberación y, en su caso, a votación.

¹¹⁴ En la inteligencia de que el dictamen con las firmas autógrafas, la hoja de votación de los integrantes de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, así como el voto particular respectivo, fue remitido por el secretario técnico de Radio, Televisión y Cinematografía y recibido en la Secretaría Técnica de la Comisión de Comunicaciones y Transportes a las **13:13 horas**, según se advierte del sello y la firma respectiva, que obran a foja 428 del expediente de pruebas.

¹¹⁵ Foja 28 del expediente.



...

"4. Ningún asunto es objeto de debate en el Pleno sin la previa publicación en los medios electrónicos del Senado de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a los senadores.

"CAPÍTULO CUARTO DE LOS DICTÁMENES

"...

"Artículo 193

"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

"2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

"3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno."

Como se advierte de lo anterior, en el Reglamento del Senado se prevé, tanto en las disposiciones relativas a los "debates" como aquellas aplicables a los "dictámenes", que **los dictámenes que serán analizados en el Pleno del Senado, sin excepción alguna, deberán ser publicados al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación**, además, se dispone de **manera categórica** en el segundo de los numerales referidos que, **si no se cumple el requisito de publicación en la gaceta, el Pleno no se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno**, mientras que en el primero de los numerales en cita se señala también la prohibición de que **ningún asunto es objeto de debate en el Pleno sin la previa publicación en los medios electrónicos del Senado de los documentos relativos o, en su caso, la oportuna distribución de los mismos a los senadores.**



En ese orden de ideas, en la Gaceta del Senado de la República,¹¹⁶ número 35, Tomo III, correspondiente al jueves veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, únicamente se publicó la convocatoria a la reunión extraordinaria¹¹⁷ de las Comisiones Unidas, que tendría verificativo ese día a las nueve horas (9:00), sin que se hayan dejado transcurrir los plazos obligatorios para publicar el dictamen respectivo en la Gaceta del Senado **al menos veinticuatro horas antes de la sesión en que sería analizado por el Pleno y de doce horas respecto de los votos particulares**,¹¹⁸ en el entendido de que en el presente caso existía un voto particular o minoritario firmado por cuatro senadores de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.

La inclusión de manera extraordinaria y sin seguir las disposiciones reglamentarias se corrobora con las siguientes transcripciones de la sesión plenaria del Senado de la República del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete,¹¹⁹ en la que el presidente de la Mesa Directiva y otros senadores señalaron:

"Les informo que recibimos un dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de derecho de audiencias.

" ...

"Consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

" ...

¹¹⁶ Fojas 948 a 1013 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir el informe respectivo.

¹¹⁷ Foja 952 vuelta.

¹¹⁸ En el entendido de que el voto particular se ordenó integrar al Diario de los Debates ya iniciada la discusión y con el reconocimiento expreso de que no se había circulado previamente (Foja 156 del expediente de pruebas).

¹¹⁹ Fojas 137 a 161 del expediente de pruebas.



"Quiero presentar, ojalá que pudiéramos poner atención, no es un tema que no sea trascendental, todo lo contrario, es importantísimo. Lo que estoy planteando es una moción a nombre del grupo parlamentario del PRD, una moción suspensiva a este dictamen de las comisiones de Comunicaciones y Transportes; y Radio y Televisión y Cinematografía, porque **hay dos controversias constitucionales en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que están siendo estudiadas justamente para resolver la Litis de interpretación de la Constitución, respecto a los lineamientos que giró el Ifetel.**

"...

"De tal manera que estoy presentando una **moción suspensiva** para que **se baje este dictamen y se espere a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva la Litis de estas dos controversias constitucionales, precisamente en la materia de este dictamen que se pretende llevar a discusión por el Pleno.**

"...

"Yo quiero apoyar la moción suspensiva de la senadora ..., no estoy de acuerdo en lo que está pasando.

"Yo recibí ese dictamen ayer a las 09:20 de la noche, y resulta que está pasando en el Pleno, en horas **y hay cuestiones realmente graves, ahí en ese dictamen, que no podemos en este Senado pasar en fast track, ni siquiera estamos esperando lo que dice la Corte.**

"**Entonces de ninguna manera puede ser que pase ya al Pleno, pido una moción suspensiva, además, repito, en comisiones se contravino el reglamento del propio Senado, porque no cumple con las 24 horas necesarias y requeridas en nuestro reglamento, en el artículo 139, para que se pueda leer el dictamen, entonces es desde comisiones una cuestión completamente fuera de nuestro reglamento.**

"...

"El tema de la crisis en que se ha metido el Senado de la República no es un tema de un grupo parlamentario, es un tema de los 128 senadores que tene-



mos la obligación de salvaguardar el prestigio, la institucionalidad y, sobre todo, **el respeto al Senado de la República y a los reglamentos que rige nuestra vida institucional.**

"Aquí en mi poder tengo el documento que fue girado a mi persona, firmado por la licenciada Sofía Figueroa Torres, a las 19:35 de la tarde de ayer.

"Si revisamos el artículo 186 del Reglamento del Senado de la República, vamos a ver que dice con mucha claridad, que una vez que se tenga un dictamen, se tiene que dar a conocer, cuando menos con 24 horas de anticipación.

"No podemos pedirle a ninguna instancia que respete la ley si los que hacemos la ley, las leyes no las respetamos, presidente.

"Qué necesidad de que el Senado esté en la atención en que está para favorecer a intereses, hay que ser respetuosos de la ley, y yo sí le pido de manera muy comedida, con todo respeto en su investidura que haga respetar la ley y no se vea parcial, porque hemos sido tolerantes en el entendido en que se investidura no debe ser violada por ningún concepto ni por ningún motivo, pero también como presidente, no puede usted estar haciendo lo que se le pegue la gana, **existe un reglamento y hay que respetarlo**, de lo contrario la crisis, la que atravesamos este momento se va a ahondar y las consecuencias se dan impredecibles."

Como se advierte de lo anterior, a pesar de que los artículos 87 y 193 del Reglamento del Senado son expresos al señalar que **los dictámenes se deben publicar en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno** en la cual son puestos a debate y votación, en **el entendido de que en caso de no cumplir con el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no puede debatir ni pronunciarse** sobre algún dictamen o voto particular.

Aunado a ello, como lo señalan los senadores accionantes, en la discusión del dictamen impugnado **no era posible dispensar las dos lecturas que exige el Reglamento del Senado**, aspecto que revela que el Pleno del Senado no tuvo la posibilidad real y material de conocer con el tiempo suficiente el contenido y



alcance de las reformas materia de la presente impugnación; al respecto, resulta aplicable lo previsto en el artículo 195:

"Artículo 195

"1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

"2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este reglamento, surte efectos de primera lectura."

Como se desprende de lo anterior, un dictamen con proyecto de ley **única- mente se vota después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno** en sesiones consecutivas, en la inteligencia de que el presidente de la Mesa Directiva no estaba en posibilidades de dispensar la primera lectura, tal y como lo solicitaron dos senadores en el escrito antes referido en cuanto a "considerar procedente otorgar la dispensa de trámites para que en esta misma sesión de jueves 26 de octubre, sea votado"; lo anterior, en virtud de que **no se cumplió con el requisito de que el dictamen se hubiere publicado en la Gaceta del Senado al menos veinticuatro horas antes de su discusión**, de ahí que **no era posible considerar a la publicación como primera lectura del dictamen respectivo.**

VI. 3. 3. Efecto invalidante del cúmulo de irregularidades acaecidas durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado en relación con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal. Como se determinó en el presente considerando, durante el procedimiento legislativo que se siguió ante la Cámara de Senadores existieron diversas violaciones a las normas procedimentales previstas en el Reglamento del Senado de la República, particularmente, en las etapas de elaboración del dictamen conjunto, que posterior a la celebración de una sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, **sería incluido de manera inoportuna en el orden del día, discutido y aprobado por el Pleno del Senado en un lapso menor a veinticuatro horas desde su convocatoria a reunión extraordinaria.** En sínte-



sis, las irregularidades que se estima que conllevan un **efecto invalidante** que impactan en todo el procedimiento legislativo son las siguientes:

1. En primer término, durante la etapa previa a la discusión ante el Pleno del Senado, respecto de las violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de Comisiones Unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, debe destacarse que no se generó el dictamen conjunto correspondiente por parte de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes así como de Estudios Legislativos, dentro de los treinta días hábiles siguientes contados a partir de la recepción de la minuta con proyecto de decreto que provenía de la Cámara de Diputados y que fue turnado desde el cinco de junio de dos mil diecisiete.

2. Ahora bien, en la convocatoria a la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas que se llevó a cabo el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete no se otorgó un tiempo suficiente para el estudio y análisis del dictamen respectivo, en el entendido de que éste se distribuye a todos los integrantes de las tres comisiones, por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse, máxime que varios senadores no recibieron en su oficina el dictamen impreso y aquellos que fueron notificados a través de correo electrónico tampoco pudieron recibir la documentación, ya que los archivos adjuntos, por el peso de la información que en ellos se contenía, ni siquiera pudieron ser enviados.

3. Durante la secuela de la reunión extraordinaria de Comisiones Unidas, convocada de manera irregular, debió existir conforme a las normas procedimentales que rigen los trabajos legislativos presentados en la modalidad de elaboración de un "dictamen conjunto" de Comisiones Unidas, acuerdo expreso de las tres juntas directivas para convocar a una reunión extraordinaria conjunta, y no como sucedió en el caso, en donde tres secretarios de una de las comisiones convocan a la totalidad de los integrantes de las tres comisiones, más aún cuando el presidente de la Junta Directiva convocante se opuso expresamente porque estimó que era indispensable realizar diversos ajustes al dictamen respectivo, aspecto que revela una celeridad y una inmediatez de carácter inusual para que las comisiones conocieran del dictamen respectivo. En este



punto, debe precisarse que cuando el presidente de la comisión convocante se niega a convocar a una sesión extraordinaria, resulta indispensable que ésta sea convocada al menos por la tercera parte de la totalidad de los integrantes de la comisión de que se trate.

4. Incluso, respecto de trabajos legislativos que se llevan a cabo de manera "conjunta", existen también otros requisitos previstos en el Reglamento del Senado que en el presente caso no se cumplieron derivado de lo precipitado que se llevó a cabo el procedimiento; en efecto, entre otras exigencias, la Junta Directiva de la Comisión Coordinadora, en consulta previa con las otras comisiones dictaminadoras, debió primeramente acordar la organización y el método de trabajo para el estudio conjunto de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes; de igual forma, la comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la comisión opinante el plazo para emitir las observaciones conducentes, las cuales en todos los casos se remiten a la Comisión Coordinadora antes de que se elabore el dictamen conjunto, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de todos los puntos de vista aportados, en el entendido de que dicha opinión debe ser aprobada, además, por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite; por su parte, el proyecto de dictamen formulado por la Comisión Coordinadora se somete a la consideración de las otras codictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas; por último, una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen conjunto se distribuye entre todos y cada uno de los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse ese dictamen. Exigencias que no se cumplieron en el presente caso, ya que ni siquiera se cumplió con el plazo mínimo de veinticuatro horas para la distribución del dictamen conjunto que se analizó en la sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete por la mañana, máxime que la propia convocatoria había sido distribuida de manera irregular durante la noche previa a la celebración de la referida sesión de Comisiones Unidas.

5. En otro punto, por lo que hace a las violaciones procedimentales que acontecieron el propio día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete en la sesión plenaria vespertina del Senado de la República, una vez concluida la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, no se cumplió con la exigencia fundamen-



tal contemplada por el propio Senado en su reglamento consistente en que los dictámenes que serán analizados en el Pleno del Senado, sin excepción alguna, deberán ser publicados en la Gaceta Parlamentaria al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación, de manera tal que, si no se cumple con el requisito ineludible de "publicación previa", el Pleno, por disposición reglamentaria expresa, estará impedido para analizar el dictamen respectivo, circunstancia que se agrava si se considera que el dictamen que aprobaron las Comisiones Unidas ni siquiera se contemplaba en el orden del día correspondiente al veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, sino que fue incluido de manera deliberada y obligada ya avanzada la sesión de Pleno y sin que tampoco se hubieren publicado los votos particulares con la anticipación mínima requerida de doce horas. Exigencias que tampoco se cumplieron en el presente caso, en el entendido de que tan pronto se concluyó la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas, se ordenó su incorporación inmediata y discusión ante el Pleno del Senado de la República ese mismo día durante la tarde.

6. En este punto debe destacarse que un dictamen con proyecto de ley únicamente se encuentra en condiciones de ser votado después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas, en la inteligencia de que el presidente de la Mesa Directiva no estaba en posibilidades de dispensar la primera lectura tal como lo solicitaron dos senadores mediante escrito presentado unos momentos antes de su análisis y discusión ante el Pleno, lo anterior derivado de que no se cumplió con el requisito de que el dictamen se hubiese publicado en la Gaceta del Senado al menos veinticuatro horas antes de su discusión, de ahí que no es posible considerar de manera alguna a la publicación como primera lectura del dictamen respectivo. Estos requisitos que fueron soslayados de manera sistemática significan una violación al debido proceso legislativo, así como al derecho que asiste a las minorías de no ser excluidos del proceso deliberativo, máxime que en el presente caso es evidente que los senadores integrantes del Pleno no conocieron con el tiempo necesario el contenido del dictamen correspondiente porque no se publicó en la Gaceta Parlamentaria con una antelación de veinticuatro horas ni se publicaron los votos particulares correspondientes doce horas antes, en virtud de que el dictamen fue incorporado tan pronto terminó la sesión extraordinaria de Comisiones Unidas para su discusión y aprobación ante el Pleno ese mismo día.



En esa tesitura, como ya se había señalado previamente, la obligación de que en cada uno de los reglamentos de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión **se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo respectivo** atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías mediante requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo, disposiciones que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de autorregulación y que, consecuentemente, deben ser respetadas.

Bajo este entendimiento, el cúmulo de irregularidades y violaciones al Reglamento del Senado en las que se incurrió durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado conllevan una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, particularmente, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo, aspectos que en el presente caso impidieron que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, al no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En relación con este último punto, resultan aplicables en lo esencial dos precedentes del Tribunal Pleno. El primero de ellos, la controversia constitucional **63/2016**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en la que se demandó la invalidez del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, fallada el lunes **veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve**, en la que el Tribunal Pleno determinó por mayoría de nueve votos¹²⁰

¹²⁰ Se aprobó por **mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de las violaciones al procedimiento legislativo, **consistente en declarar la invalidez del**



que el Decreto Número 109 impugnado, **al haberse dispensado la entrega del dictamen correspondiente con una anticipación de veinticuatro horas**, necesariamente conlleva la invalidez del procedimiento legislativo en su conjunto e impacta irremediabilmente en el principio de deliberación democrática, particularmente, en su vertiente de resguardar el debido proceso legislativo, así como la posibilidad de que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo.

El segundo precedente es la acción de inconstitucionalidad **43/2018**, promovida por la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Chihuahua, fallada el lunes **veintisiete de julio de dos mil veinte**, en la que el Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos,¹²¹ determinó la inconstitucionalidad del Decreto Número LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O, por el cual se expidió la Ley de Juicio Político y la Declaración de Procedencia, en virtud de que **el dictamen respectivo se agregó al orden del día en la misma sesión** y que fue aprobado por la mayoría parlamentaria, aspecto que constituye una violación al procedimiento legislativo con potencial invalidatorio que ocasiona una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad.

Atento a lo anterior, las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en el Reglamento del Senado se traducen en una violación directa a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72,¹²² en relación con el

procedimiento legislativo que derivó en el decreto Núm. 109, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual se reformó el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Los señores Ministros Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

¹²¹ Se aprobó por **mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. el señor Ministro Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente

¹²² "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la ley del congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."



diverso 6, apartado B, fracciones I y III, de la Constitución Federal, de ahí que **su efecto invalidante trascienda a todo el decreto legislativo** aprobado el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete y publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre siguiente.

Debe destacarse que el día veintinueve de agosto de dos mil veintidós se dio cuenta a la alta consideración del Tribunal Pleno con las diversas irregularidades acaecidas durante la aprobación del "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado el martes treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación; en este sentido, se determinó que en el presente caso existían violaciones graves que afectaron y trastocaron los atributos democráticos consistentes en que no se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación democrática en condiciones de libertad, de igualdad, al haberse violado los cauces tanto en las comisiones como en el Pleno, que permitan a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en el contexto de la deliberación pública.

Atento a lo anterior, dos vicios fueron los que se consideraron que representaban tal magnitud que suponían un "efecto invalidatorio", mismos que irradiaban e impactaban negativamente en la validez de la totalidad del decreto impugnado; el primero de ellos, el proyecto de dictamen elaborado por la Comisión Coordinadora no fue sometido a consideración de las otras dictaminadoras a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, a efecto de que se pusieran de acuerdo los responsables en su formulación, se distribuyera todos los integrantes de ellas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que iba a discutirse y votarse, por lo que el dictamen no fue fruto de colaboración entre las comisiones involucradas.

La segunda violación consistió en que el dictamen aprobado mayoritariamente en comisiones no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del pleno en la que fue puesto a debate y a votación. Las juntas directivas no solicitaron la dispensa de su publicación ni se cumplió con la regla de dar dos lecturas en sesiones consecutivas del pleno, por lo cual, de manera "unánime", el Tribunal Pleno determinó que estas dos vulneraciones



al proceso legislativo generaban la invalidez de todo el procedimiento legislativo y, consecuentemente, del decreto combatido.

En otras palabras, la razón fundamental para invalidar dicho decreto, al tenor de la "doctrina judicial" desarrollada por el Tribunal Pleno, fue la vulneración al derecho de todas las fuerzas políticas de participar en condiciones de igualdad al interior del Senado de la República, consistente en que en el procedimiento legislativo se deben garantizar los principios de legalidad y democracia deliberativa a través del respeto del derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, así como la publicidad de las deliberaciones y votaciones, de acuerdo con el régimen imperante en la Constitución General de la República.¹²³

De igual forma, al fallar las acciones de inconstitucionalidad 43/2018 (antes citada), la diversa 121/2020 y su acumulada 125/2020,¹²⁴ así como la controver-

¹²³ Al respecto resultan aplicables, los criterios jurisprudenciales P./J. 94/2001, P./J. 34/2007 y P./J. 51/2010, que llevan por rubro, respectivamente: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."; "LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE." y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.". Así como las tesis aisladas del Tribunal Pleno de número P. XLIX/2008 y P. L/2008, que llevan por rubro, respectivamente: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO." y "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL.".

¹²⁴ Fallada veintidós de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha



sia constitucional 63/2016 (referida anteriormente), este Tribunal Pleno advirtió, en esencia, que durante el proceso legislativo el dictamen conducente no se había dado a conocer con la anticipación que marcaba la ley a todos los legisladores aunque hubiera sido determinado como de obvia y urgente resolución, además de que el dictamen no había sido incluido en el orden del día de la sesión del pleno del Congreso respectivo, tal como aconteció en el presente caso.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹²⁵ 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.

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la totalidad del "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado el martes treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado,

entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹²⁵ "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."



SE RESUELVE:

PRIMERO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, formulada por el Partido de la Revolución Democrática, como se precisa en el considerando tercero de esta decisión.

SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 150/2017, promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.

TERCERO. Se declara la invalidez del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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 los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación de los promoventes, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado, consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

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: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 25/99, P./J. 94/2001, P./J. 34/2007, P./J. 36/2004, P./J. 35/2007, P./J. 25/2007, P. XLIX/2008, P. L/2008 y P./J.



51/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos IX, abril de 1999, página 255, XIV, agosto de 2001, página 438, XXV, mayo de 2007, página 1519, XIX, junio de 2004, página 865, XXVI, diciembre de 2007, página 993, XXV, mayo de 2007, página 1520, XXVII, junio de 2008, página 709, XXVII, junio de 2008, página 717 y XXXI, abril de 2010, página 1599, con números de registro digital: 194155, 188907, 172480, 181395, 170709, 172479, 169493, 169437 y 164718, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 52/2011 (9a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 278, con número de registro digital: 160969.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2016 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 462, con número de registro digital: 2012059.

Las tesis de jurisprudencia y aislada, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES.", "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 65/2000, P./J. 20/2001 y P. XI/2008 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, junio de 2000, página 339, XIII, marzo de 2001, página 448 y XXVII, junio de 2008, página 673, con números de registro digital: 191669, 190235 y 169573, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

En el asunto al rubro señalado, fue materia de impugnación el *decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, al alegarse, entre otras cuestiones, que la aprobación del decreto impugnado no cumplió con un cúmulo de requisitos esenciales previstos en el Reglamento del Senado de la República, lo que generó violaciones al debido proceso legislativo y al derecho de las minorías a no ser excluidas del proceso deliberativo democrático en la etapa de Comisiones Unidas, convocatoria y sesión extraordinaria del día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

En sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del decreto impugnado ante lo fundado del concepto de invalidez en virtud de que se advirtió que, durante el aludido proceso legislativo verificado ante el Senado de la República, ocurrieron dos vicios con efectos invalidantes. El primero, consistente en que el proyecto de dictamen elaborado por la comisión coordinadora no fue sometido a consideración de las otras dictaminadoras a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, a efecto de que se pusieran de acuerdo los responsables en su formulación, se distribuyera entre todos los integrantes de tales comisiones, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión extraordinaria en que iba a discutirse y votarse, por lo que el dictamen no fue fruto de colaboración entre las comisiones involucradas. El segundo, consistió en que el dictamen aprobado mayoritariamente en comisiones no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno del Senado en la que fue puesto a debate y a votación. Las juntas directivas no solicitaron la dispensa de su publicación ni se cumplió con la regla de dar dos lecturas, en sesiones consecutivas, del Pleno.

En dicha sesión me reservé mi derecho a formular voto concurrente, con el propósito de exponer mi punto de vista en relación con el asunto de mérito, el cual preciso a continuación.

La razón sustancial para manifestar mi postura en cuanto a los vicios en el proceso legislativo seguido ante el Senado de la República y que dio lugar a la emisión del decreto impugnado, primordialmente, se da debido a lo sucedido desde Comisiones Unidas donde, expresamente, varios senadores manifestaron una



moción suspensiva para que se les permitiera leer el dictamen porque –a su juicio– se estaba vulnerando el reglamento respectivo.

Así es, durante procedimiento legislativo seguido ante la Cámara de Senadores, ocurrieron una serie de irregularidades que propiciaron transgresión a los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa pues, la reforma impugnada se emitió sin cumplir con las reglas aplicables y no se permitió a todos los legisladores participar en condiciones de igualdad.

En ese sentido coincido con la sentencia, salvo lo concerniente a que no se hubiese emitido el dictamen dentro del plazo de **treinta días siguientes a su turno**, conforme al artículo 212 del Reglamento del Senado de la República. Porque estimo que esa eventual extemporaneidad no repercute directamente en la calidad deliberativa de un dictamen ni implica la exclusión de algún grupo parlamentario en su confección.

Por otra parte, **considero de mayor relevancia** las violaciones acontecidas una vez que se determinó incorporar el dictamen a **sesión del Pleno**, esto es, a unas cuantas horas de que fue aprobado. Ello, porque la mayoría de las que se describen en la sentencia y que tuvieron verificativo previamente y durante la **reunión extraordinaria** de Comisiones Unidas, en que se aprobó el dictamen, en cierta forma, podrían considerarse de menor trascendencia, si se toma en cuenta que, durante esa reunión extraordinaria, prácticamente asistieron todos los senadores que las integraban¹ y que, el día anterior se enviaron correos electrónicos mediante los que se remitió el dictamen que, en su mayoría, correspondió al **allanamiento** sobre el contenido de la minuta del proyecto de decreto enviado por la Cámara de Diputados. Destacando que, respecto a esa minuta proveniente de la Cámara de Diputados, su contenido prácticamente se aprobó en sus términos, estuvo en dichas Comisiones Unidas desde el doce de septiembre de dos mil diecisiete (en que se amplió el plazo para la emisión del dictamen) y la reunión extraordinaria tuvo verificativo hasta el veintiséis de octubre siguiente.

¹ En la versión estenográfica de la reunión extraordinaria se precisó que, de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía asistieron 11 de sus **13 integrantes** y que votaron al final 9 a favor y 4 en contra. De la Comisión de Comunicaciones y Transportes se dijo al inicio que había 14 de sus **15 integrantes** y votaron 9 a favor y 4 en contra (pudo ser que se retiraron 2 integrantes antes de votar). De la Comisión de Estudios Legislativos de **4 integrantes** el 100 % y votaron 2 a favor y 1 en contra (pudo ser que se retiró 1 integrante antes de votar).



Por ello, era pertinente abundar respecto a las violaciones precisadas en la sentencia, en cuanto a la forma intempestiva en que fue incorporado el dictamen a la **sesión ordinaria del Pleno**, que tuvo verificativo el mismo día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

Tal incorporación tuvo lugar, incluso, **ya avanzada considerablemente dicha sesión** pues la petición de que se integrara el dictamen a la misma fue a las quince horas con cuarenta y tres minutos, con la "**dispensa de los trámites**", mientras que la sesión ya había iniciado desde las trece horas con cuarenta y siete minutos y culminó a las quince horas con treinta y cuatro minutos. Lo que ilustra que, por lo menos, **el resto de los senadores que no conformaron las Comisiones Unidas** que dictaminaron la minuta de mérito, **ni siquiera tuvieron la posibilidad de imponerse del contenido del dictamen** en sus escaños,² **desde el inicio de dicha sesión**. Por el contrario, todo parece indicar que prácticamente lo pusieron a la vista de dichos senadores **al momento mismo en que inició la discusión y votación del dictamen**.

Lo que da noticia de que los referidos senadores **no tuvieron ni la oportunidad de leerlo en su completitud ni, mucho menos, de estudiarlo para debatir y votarlo debidamente**. Máxime que, como se dice en la sentencia, no debió dispensarse ninguna de las correspondientes dos lecturas al dictamen, al no haberse publicado en la Gaceta del Senado.

Aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta que, en diversos precedentes, como el relativo a la **acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**, resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se precisó que era necesario **exponer las razones** cuando el trámite de un asunto se considera de **carácter urgente**. Lo que podría asimilarse al caso que nos ocupa, en que se solicitó la "**dispensa de los trámites**" para incorporar el dictamen el mismo día en que se aprobó en reunión extraordinaria de comisiones y ya avanzada la sesión ordinaria del Pleno.

En esa tesitura, no advierto que ni en las solicitudes de incorporación de los dictámenes a la sesión de Pleno ni que, en la propia sesión, **se expusiera razón alguna sobre la urgencia del trámite de dicho dictamen**. Además de que, como también se indica en la sentencia, hubieron diversas mociones suspensivas –que ni siquiera fueron admitidas a discusión– que se sustentaron

² Se desprende de la versión estenográfica de la sesión del Pleno, que el presidente de la Mesa Directiva dijo que el dictamen estaba disponible en los escaños.



primordialmente en que, dado el trámite tan irregular del dictamen, resultaba conveniente bajarlo del Pleno, para su debido estudio y debate en las Comisiones Unidas.

En la referida acción de inconstitucionalidad se señaló que **es necesario se expongan las razones** que llevan a calificar un asunto como urgente, debiendo existir –por lo menos– las siguientes condiciones: primero, la existencia de hechos que generen una condición de urgencia; segundo, la relación medio-fin entre tales hechos y la necesaria urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o del decreto de que se trate; y tercero, que tal condición de urgencia evidencie la necesidad que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin necesidad que ningún caso se traduzca en la afectación de esos principios democráticos.

Reitero, en la especie, **no se publicó el dictamen** en la Gaceta del Senado, precisamente, dado que su incorporación a la sesión del Pleno se realizó una vez que ésta ya había avanzado considerablemente. Aunado a que el Congreso de la Unión no aportó ninguna prueba ni esta Corte contó con algún elemento fidedigno para saber si realmente el dictamen fue puesto a disposición de los senadores en sus escaños. Sólo se desprende de la versión estenográfica de la aludida sesión que el presidente de la Mesa Directiva así lo manifestó.

Este aspecto es de gran relevancia para el procedimiento, pues no se tiene certeza si las minorías legislativas contaron o no con dicho documento, previo a su discusión.

En virtud de lo anterior es que emito el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, promovidas por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y el Partido de la Revolución Democrática.

En sesión celebrada el veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitu-



cionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, que promovieron diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión y el Partido de la Revolución Democrática en contra del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

Durante la discusión, manifesté mi desacuerdo con las consideraciones del estudio de fondo; por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario

En primer lugar, la sentencia explica que la obligación de que en cada uno de los reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Unión se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones durante el procedimiento legislativo –en términos del artículo 72 constitucional¹– atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías, mediante requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso parlamentario que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad de autorregulación y que, por consiguiente, deben ser respetadas.

Posteriormente, analiza el procedimiento legislativo desarrollado en la Cámara de Senadores que derivó en la expedición del decreto que se combate y declara fundados los conceptos de invalidez en los que se hicieron valer diversas violaciones a las normas procedimentales que establece el Reglamento del Senado de la República, concluyendo que las irregularidades que tienen un efecto invalidante son las siguientes:

1. No se emitió el dictamen por parte de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes y de Estudios Legislativos dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la minuta con proyecto de decreto remitida por la Cámara de Diputados y turnada desde el cinco de junio de dos mil diecisiete.

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la ley del congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: ..."



2. En la convocatoria a la sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, no se dio tiempo suficiente para el estudio y análisis del dictamen respectivo, en el entendido de que éste debe distribuirse a todos los integrantes, al menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse; máxime que varios senadores no recibieron en su oficina el dictamen impreso y los que fueron notificados a través de correo electrónico tampoco pudieron recibir la documentación, porque el archivo era demasiado pesado.
3. Al tratarse de trabajos legislativos en la modalidad de dictamen conjunto de Comisiones Unidas, debió existir acuerdo expreso de las tres juntas directivas para convocar a una reunión extraordinaria conjunta y no que tres secretarios de una de ellas convocaran a la totalidad de los integrantes de las comisiones; máxime que el presidente de la Junta Directiva convocante se opuso, porque estimó que era indispensable hacer diversos ajustes al dictamen correspondiente. En virtud de que el presidente de la comisión convocante se negó a llamar a sesión extraordinaria, debió haber sido citada, al menos, por la tercera parte de la totalidad de los integrantes de dicha comisión.
4. Tratándose de trabajos legislativos realizados de forma conjunta, la Junta Directiva de la comisión Coordinadora, en consulta previa con las otras dictaminadoras, debió acordar la organización y el método de trabajo para el estudio del asunto y la elaboración del proyecto de dictamen correspondiente: la opinión que emitan las dictaminadoras, con la aprobación de la mayoría de sus integrantes, en todos los casos, debe remitirse a la coordinadora antes de que elabore el proyecto de dictamen, el cual debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta con los puntos de vista aportados; el proyecto de dictamen elaborado por la coordinadora debe someterse a consideración de las dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas; una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.
5. El dictamen no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la que fue sometido a debate y votación, por lo que no podía ser analizado; máxime que no se contemplaba en el orden del día correspondiente, sino que fue incluido ya avanzada la sesión y sin que se hubieren publicado los votos particulares con la anticipación requerida de doce horas.



6. El dictamen con proyecto de ley no se votó después de dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas: el presidente de la Mesa Directiva no estaba en posibilidad de dispensar la primera lectura, como lo solicitaron dos senadores mediante escrito presentado unos momentos antes de su análisis y discusión en el Pleno, ya que, al no haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria, al menos, veinticuatro horas antes de su discusión, no podía considerarse como primera lectura del dictamen correspondiente.

b) Razones del voto concurrente

Aunque coincido con la invalidez del decreto impugnado por violaciones graves en el procedimiento legislativo, no comparto las consideraciones que sustentan esta determinación –como lo anuncié previamente–, de acuerdo con lo siguiente:

Tratándose de violaciones al procedimiento legislativo, he compartido el parámetro de regularidad constitucional fijado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,² conforme al cual no todas las violaciones procedimentales deben conducir a la invalidez de un decreto legislativo, pues, para garantizar los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, se debe analizar el procedimiento en su integridad y verificar que haya respetado el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad, las reglas de votación establecidas, así como la publicidad de las deliberaciones y votaciones.

Al aplicar este parámetro, he sido consistentemente deferente con la autonomía parlamentaria. En particular, he sostenido que la sola rapidez con que se aprueban las leyes en determinados casos no puede ser motivo para invalidar el procedimiento y que las razones para determinar la dispensa de trámites no debe ser objeto de control.³

² En las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y retomado en los asuntos en que se analizan vicios al procedimiento legislativo.

³ Controversia constitucional 30/2008 (versión estenográfica de la sesión de Pleno de cuatro de octubre de dos mil diez): "Yo he sostenido, en otras ocasiones, desde mi llegada a este Tribunal Pleno, que las causas por las cuales se puede anular un proceso legislativo o un procedimiento legislativo, mejor dicho, tienen que ser suficientemente graves, y me parecía que ha habido algunos precedentes de la Corte en los que se anulan por cuestiones, por ejemplo de la rapidez con la que se discutió o no una determinada iniciativa, que en mi opinión no deberían ser suficientes para anular o invalidar una reforma legal. ... No soy de la idea –como hay algunos precedentes, incluso el más reciente sobre el tema– de que estos argumentos y fundamentos que motiven la dispensa a trámite,



Sin embargo, **también he considerado que existen casos en que las violaciones son de tal entidad o los procedimientos en su conjunto tan desaseados que deben conducir a la invalidez del producto legislativo, por impactar en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada.**⁴

Desde mi punto de vista, esto es, precisamente, lo que acontece en el presente asunto, puesto que, del análisis del procedimiento legislativo desarrollado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, advierto la existencia de violaciones graves que trastocan los atributos democráticos finales de la decisión, dado que no se respetó el derecho a la participación, en condiciones de libertad e igualdad, de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, al haberse violentado los cauces, tanto en las comisiones como en el pleno, que permiten a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

En efecto:

Las Comisiones Unidas encargadas del dictamen no acordaron la organización y el método de trabajo para el estudio del asunto y la elaboración del proyecto, ni el plazo para que las Comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos (dictaminadoras) enviaran su opinión a la Comisión de Comunicaciones y Transportes (coordinadora) antes de que formulara el dictamen, el cual debía incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta con los puntos de vista aportados.⁵

sean materia de un control jurisdiccional, creo que esto entra en la autonomía del órgano legislativo ..."

Acción de inconstitucionalidad 19/2010 (versión estenográfica de la sesión de Pleno de veinticinco de octubre de dos mil diez): "Normalmente, he manifestado en reiteradas las ocasiones en que hemos planteado estos asuntos de violaciones al procedimiento legislativo, que para mí la anulación por inconstitucionalidad del procedimiento solamente se puede dar por violaciones graves, de extraordinaria relevancia, dejando un grado de deferencia al legislador en sentido fuerte. A mí me parece, por ejemplo, que en principio el tiempo que se dedica a discutir una ley, no me parece que sea justificable el si por esto hay una vulneración a la democracia, etcétera, yo creo que aquí la autorregulación de los Poderes Legislativos es importante, y tampoco creo que en principio sea competencia de esta Suprema Corte analizar si está suficientemente justificado o no, o si incluso, si estuvo justificada la notoria urgencia, ..."

⁴ Véanse las controversias constitucionales 30/2008, 31/2008 y 32/2008 y las acciones de inconstitucionalidad 19/2010, 36/2013 y su acumulada 37/2013 y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017.

⁵ **Reglamento del Senado de la República.**
"Artículo 183.



El proyecto de dictamen que elaboró la Comisión Coordinadora tampoco fue sometido a consideración de las dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, para que, una vez que se pusieran de acuerdo los responsables de su formulación, se distribuyera a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que iba a discutirse y votarse,⁶ lo que implica que el dictamen no fue fruto de la colaboración entre todas las comisiones involucradas.

2. El dictamen aprobado mayoritariamente en Comisiones Unidas no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, al menos, veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la que fue puesto a debate y votación; las juntas directivas de las Comisiones Unidas no solicitaron la dispensa de su publicación; ni se cumplió con la regla de darle dos lecturas en sesiones consecutivas del Pleno.⁷ Ni siquiera dispensando los trámites podía obviarse esta exigencia.

"1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

"2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes. ..."

"Artículo 185.

"1. La comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión. En todo caso, la opinión se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

"2. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.

"3. La opinión es analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio.

"4. Para su publicación conjunta, las comisiones anexan al dictamen copia de la opinión recibida."

⁶ **Reglamento del Senado de la República.**

"Artículo 186.

"1. El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.

"2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las Comisiones Unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse. "

⁷ **Reglamento del Senado de la República.**

"Artículo 95.

"...

"2. El Pleno puede, por urgente resolución, dispensar la publicación en la Gaceta o, en su caso, la lectura de dictámenes o proyectos, a propuesta justificada del presidente de la Mesa."

"Artículo 193.

"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.



A mi juicio, la violación de estas reglas mínimas impidió que las legisladoras y los legisladores tuvieran conocimiento del contenido y alcance del dictamen y, por lo tanto, que pudieran deliberar en igualdad de circunstancias, lo que **genera la invalidez del procedimiento legislativo que derivó en la expedición del decreto combatido.**

En tal sentido, **me separo del resto de las consideraciones que expone el fallo para sostener la invalidez de dicho procedimiento, particularmente, del "parámetro de regularidad constitucional en cuanto al debido proceso legislativo y especial relevancia del Reglamento del Senado", así como de los demás argumentos**, ya que considero que **no existen todas las violaciones que éste apunta,⁸ o bien, no todas resultan invalidantes.⁹**

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

³ Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

⁴ Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata. ..."

"Artículo 195.

¹ Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

² La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este reglamento, surte efectos de primera lectura. ..."

⁸ Tal es el caso de la convocatoria a la reunión extraordinaria de las Comisiones Unidas por parte de tres de los cuatro secretarios de la Comisión de Comunicaciones y Transportes (coordinadora) que, a mi juicio, cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 130, numeral 1, fracción III (cuando así resulta necesario), 132, numeral 1, fracción III (cuando el Presidente se niega a hacerlo) y 139, numeral 3 (con la anticipación que se requiera, a través de comunicación directa a los integrantes de las comisiones y, de ser posible, publicarse en la Gaceta), del Reglamento del Senado de la República.

⁹ Como el hecho de que no se hubiese emitido el dictamen en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, ni se hubiese solicitado prórroga para tal efecto, en términos del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República.



Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

En la sesión del veintinueve de agosto del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, promovidas por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, y por el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, en contra del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

Resolución del Tribunal Pleno. El Tribunal Pleno determinó invalidar la totalidad del decreto impugnado debido a que existieron distintos vicios legislativos que vulneraron el derecho de las fuerzas políticas a participar en condiciones de igualdad al interior del Senado de la República.¹

Razones de disenso. Al respecto, si bien estoy a favor de invalidar la totalidad del decreto en comento, considero que su invalidez deviene de la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a las personas con discapacidad.

Para explicar lo anterior, abordaré los siguientes temas: (i) el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; (ii) el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad; y (iii) conclusiones.

I. El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes

Como lo sostuve en el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 109/2020, existe una obligación tanto constitucional como convencional de realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, siempre que una medida sea susceptible de afectarles directamente, por lo que su omisión conllevaría necesariamente la invalidez de la norma en cuestión.

¹ Página 130 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.



Lo anterior encuentra sustento a partir de una interpretación del artículo 2o. constitucional y del diverso 6o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.² Además, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el derecho a la consulta se funda en el respeto al derecho a la cultura propia o identidad cultural.³

Así, la Corte IDH ha señalado que los Estados están obligados a tomar acciones que permitan la participación de los pueblos indígenas en procesos de consulta respecto de medidas, incluidas las legislativas, que afecten sus derechos, lo cual no se restringe a un efecto negativo, sino que cualquier impacto o incidencia en sus derechos requiere de su intervención.⁴

En ese mismo sentido, este Alto Tribunal ha señalado que basta con que el cambio legislativo afecte directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, para que se acredite la obligación de consultarles, sin que deba asumirse si la norma les beneficia o no.⁵

En materia de telecomunicaciones, la Constitución Federal establece que los pueblos y comunidades indígenas son beneficiarios de un tipo especial de concesión e, igualmente, son titulares de medidas diferenciadas que buscan entablar diálogos culturales, con el fin de evitar la asimilación cultural.⁶

Ahora, el decreto impugnado incluye modificaciones que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, particularmente el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala que una de las prerrogativas de las audiencias es el recibir programación

² Sentencia recaída al amparo en revisión 928/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 13 de enero de 2021.

³ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. "Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012", Serie C No. 245, párrs. 159 y 160. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

⁴ Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021", Serie C No. 440, párr. 199. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 12 de marzo de 2020.

⁶ Sentencia recaída al amparo en revisión 603/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de enero de 2021, párrs. 70 a 77.



"oportuna" que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas.

De igual manera, en dicho artículo se establece la obligación de todo concesionario (lo que comprende a las concesionarias de los pueblos y comunidades referidas) de contar con un "Código de Ética" y abstenerse de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

Además, en el artículo 261 del decreto de mérito se señala que, una vez recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias respecto del contenido emitido por los concesionarios, la o el defensor de las audiencias podrá requerir las explicaciones que considere pertinentes, que deberán entregarse en los plazos previstos en los propios códigos de ética de dichos concesionarios.

En consecuencia, en mi opinión el decreto analizado sí modifica el alcance de los derechos de las audiencias y las obligaciones de los concesionarios, lo cual no sólo comprende a las concesionarias pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas o afrodescendientes, sino también a usuarios miembros de dichas comunidades o pueblos.

Por ende, en atención a su cosmovisión y a la importancia del uso de los medios de comunicación para éstos,⁷ era necesario consultarles sobre los códigos de ética, en lo que concierne a la diversidad de ideas y mensajes a transmitir; y a los procedimientos de reclamaciones, quejas o sugerencias.

II. El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad

Este Alto Tribunal ha señalado que cuando se adopten medidas relacionadas con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se deberá llevar a cabo una consulta previa, cuya omisión debe resultar en la inconstitucionalidad de tales medidas.⁸

⁷ Corte IDH, Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021", Serie C No. 440, párr. 95. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf

⁸ Cfr. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 18 de febrero de 2016; sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 27 de agosto de 2019; y sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1o. de marzo de 2021.



El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad encuentra sustento en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, el cual obliga a los Estados a realizar las consultas de forma previa a la aprobación de leyes que incidan en sus derechos.⁹

De acuerdo con la doctrina de este Alto Tribunal, es necesario que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; asimismo debe ser accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.¹⁰

Lo anterior, con el objeto de favorecer el modelo social de discapacidad que promueve la participación de dicho grupo, en contraposición con el anterior modelo rehabilitador que consideraba a las personas con discapacidad como sujetos pasivos,¹¹ en detrimento de sus derechos humanos.

Ahora bien, en el artículo 256 del decreto impugnado se regulan diversas disposiciones sobre los derechos de las audiencias, y se establecen obligaciones a cargo de los concesionarios a fin de fomentar una política de inclusión e igualdad, lo cual se vincula con el catálogo de derechos de las audiencias con discapacidad.

Por otro lado, el artículo segundo transitorio de dicho decreto dispuso que se derogarían todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opusieran al mismo. En esa línea, ya que en el artículo 256 mencionado de la ley en cuestión, se abordan cuestiones respecto de la defensa de las audiencias, particularmente la emisión de los ya mencionados códigos de ética de los concesionarios, se terminarían por abrogar los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias", los cuales prevén diversos derechos de las personas con discapacidad. En otras palabras, lo que planteaba el decreto era

⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, *Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/336/57/PDF/G1833657.pdf?OpenElement>.

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

¹¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 68/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 27 de agosto de 2019.



que los códigos de ética sustituyeran en lo conducente a los referidos lineamientos de defensa de las audiencias.

En ese sentido, desde mi perspectiva el decreto impugnado sí es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que la consulta previa resultaba necesaria, para –entre otras cosas– garantizar que no se perpetuaran los límites o barreras que comúnmente encuentran en la sociedad.

III. Conclusiones

Con base en lo expuesto, sostengo que siempre que una medida sea susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como a las personas con discapacidad, el Estado está obligado tanto constitucional como convencionalmente a realizar una consulta previa de acuerdo con la normatividad aplicable, de lo contrario estaría violando sus derechos humanos.

En ese sentido, reitero mi postura de estar con el sentido del proyecto, con las consideraciones adicionales expresadas en el presente voto concurrente.

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

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán en relación con la acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017.

El pasado lunes veintinueve de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos determinó invalidar en su totalidad el "decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley



Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete".

El consenso al que llegó el Tribunal Pleno, generó que el engrose únicamente se concentrara en las violaciones acaecidas durante el procedimiento legislativo, particularmente en las etapas de elaboración del dictamen conjunto, que posterior a la celebración de una sesión extraordinaria de comisiones unidas, sería incluido de manera inoportuna en el orden del día, discutido y aprobado por el Pleno del Senado en un lapso menor a veinticuatro horas desde su convocatoria a reunión extraordinaria.

En esa virtud, el cúmulo de irregularidades y violaciones al Reglamento del Senado, en las que se incurrió durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado, significaron una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo, aspectos que en el presente caso impidieron que existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, al no cumplir con las disposiciones reglamentarias sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; de esta manera, el Tribunal Pleno determinó que las irregularidades y violaciones a las normas procedimentales contenidas en el Reglamento del Senado, contravienen directamente lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 72, en relación con el diverso 6, apartado B, fracciones I y III, de la Constitución General de la República.

Con independencia de lo anterior, estimo oportuno, hacer referencia expresa en el presente voto concurrente, a otro conjunto de violaciones procedimentales destacadas por la minoría parlamentaria disidente en su escrito inicial y, que una vez revisado el procedimiento legislativo en su conjunto, se advirtió que efectivamente no se habían realizado las consultas previas en materia indígena así como a las personas con discapacidad que exigen los artículos 1, párrafo quinto y 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución General de la República.

Se considera que el tema revestía una especial importancia, dado que ello justificaba la existencia de que los efectos de la resolución no entraran en vigor tan pronto fueran notificados a las Cámaras integrantes del H. Congreso de la



Unión, sino que considerado las irregularidades e inconsistencias suscitadas durante la secuela del proceso legislativo, que culminó con la reforma correspondiente al treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, así como la importancia que significa la protección de los derechos de las audiencias de manera conjunta con las libertades de expresión y editorial que asisten a los concesionarios, con la finalidad de que se generaran las consultas correspondientes, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracciones IV, V y VI, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, considero oportuno otorgarle un plazo de seis meses al Congreso de la Unión con la finalidad de que en uso de sus atribuciones legislativas respectivas, emitiera las reformas conducentes, máxime que era indispensable que el órgano legislativo federal modificara la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la finalidad de armonizar los derechos de las audiencias con las libertades que efectivamente asisten a los medios de comunicación en la materia.

Atento a lo anterior, las consideraciones complementarias que estimo relevante destacar son las siguientes:

1. Omisión de llevar a cabo consultas públicas en materia indígena, así como personas con discapacidad, en virtud de que las disposiciones impugnadas afectan sus derechos como audiencias, así como la figura del defensor de las mismas. Los senadores promoventes aducían en su escrito inicial que el decreto impugnado se emitió sin consultas públicas en "materia indígena y personas con discapacidad", pues tenía como finalidad adelantarse a esta Suprema Corte en la resolución de dos controversias constitucionales (34/2017 y 35/2017), que ya contaban con proyecto en las que se impugnaban los lineamientos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en materia de derechos de las audiencias, las cuales con la emisión del decreto impugnado generaron su sobreseimiento.

Ahora bien, para estar en aptitud de establecer si era factible que en el procedimiento respectivo el Poder Legislativo llevara a cabo las consultas en estas dos materias (indígena y personas con discapacidad), es menester en primer término determinar si las disposiciones impugnadas inciden en estas materias.

1.1 Derecho a la consulta previa en materia indígena. En lo tocante a la materia indígena, debe destacarse que en el artículo 67, fracción IV,¹ de la Ley Federal

¹ Artículo 67. De acuerdo con sus fines, la **concesión única** será: ... IV. **Para uso social:** Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. **Quedan comprendidas en esta categoría**



de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se prevé la figura de la concesión única dentro de las cuales quedan comprendidas las "concesiones de uso social indígenas", las cuales tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

De igual forma, en el artículo 87² de la ley federal en comento, se señala en su párrafo segundo que las concesiones indígenas, se sujetarán a los principios establecidos en los numerales 2, 3, 6 y 7, de la Constitución Federal y que el Instituto Federal de Telecomunicaciones establecerá los mecanismos para promover el otorgamiento de concesiones indígenas, facilitar el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas en donde tengan presencia y para que transmitan en sus lenguas originarias así como promover que las concesiones indígenas coadyuven a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. En lo tocante al contenido de sus emisiones, en el diverso 230,³ se señala que los concesio-

las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado. ... Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el instituto y **tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.**"

² Artículo 87. Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso social para prestar el servicio de radiodifusión, deberán presentar los requisitos establecidos en el artículo 85 de esta ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias. **Las concesiones de uso social incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de la Constitución.** El instituto establecerá mecanismos de colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas u otras organizaciones para: I. Promover el otorgamiento de concesiones indígenas; II. Facilitar el otorgamiento de concesiones a pueblos indígenas en donde tengan presencia y para que transmitan en sus lenguas originarias, en especial, en aquellos lugares donde no existan concesiones, y III. Promover que las concesiones de uso social indígenas, coadyuven a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad."

³ Artículo 230. En sus transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios podrán hacer uso de cualquiera de las lenguas nacionales de conformidad con las disposiciones legales aplicables. **Las concesiones de uso social indígena podrán hacer uso de la lengua del pueblo originario que corresponda.**"



narios indígenas podrán hacer uso de la lengua del pueblo originario que corresponda.

Por su parte, el artículo 256 establece cuáles serán los derechos de las audiencias, en el entendido de que la fracción II, que sí fue objeto de modificación en el decreto impugnado, actualmente señala como una de estas prerrogativas **el recibir programación oportuna que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas** y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

De igual forma, en la fracción IV del referido numeral, que también fue objeto de modificación, **se establece la obligación de los concesionarios incluidas las concesiones indígenas** que se abstengan de transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, en la inteligencia que se entenderá que se transmite publicidad o propaganda como información periodística o noticiosa, cuando un concesionario inserta dentro de su programación informativa un análisis o comentario editorial cuyo tiempo de transmisión ha sido contratado por un anunciante, sin que tal circunstancia se haga del conocimiento de la audiencia; en su código de ética, los concesionarios señalarán los elementos y prácticas que observarán para prevenir y evitar incurrir en la prohibición antes referida.

En la fracción X del citado numeral, se agregó con la reforma impugnada, como obligación que los concesionarios de radiodifusión o de televisión, **incluidas las concesiones indígenas, el contar con un código de ética** que, bajo un **principio de autorregulación**, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada **como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias** enumerados en el artículo 256 en comento. Se prevé que los códigos de ética se difundirán en el portal de internet de cada concesionario y serán presentados al instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones, 15 días después de su emisión por parte del concesionario.

Se destaca que el código de ética, **regirá integralmente la actuación del defensor de la audiencia**, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia; el citado código **será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del instituto** o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo instituto u otra autoridad.



De manera complementaria el artículo 259, en su texto reformado, prevé que **la actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al código de ética del concesionario** indígena y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio código de ética; se añade que cada concesionario que preste servicio de radiodifusión fijará el periodo de encargo del defensor de la audiencia, el que podrá ser prorrogable por dos ocasiones; se destaca que el nombramiento de los defensores de las audiencias deberá inscribirse en el Registro Público de Concesiones, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que ello se haya llevado a cabo por parte del concesionario.

A su vez, en cuanto a la figura del "defensor de las audiencias" en el artículo 261, se agrega como obligación a los concesionarios indígenas que recibidas las reclamaciones, quejas o sugerencias, **el defensor las tramitará en las áreas o departamentos responsables del concesionario, requiriendo las explicaciones que considere pertinentes, cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética**; de igual forma, se agrega que la rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva que proponga el defensor de la audiencia al concesionario, deberá ser clara y precisa, la cual se difundirá dentro de un plazo de veinticuatro horas, en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos, sin perjuicio de que también pueda difundirse en medios de comunicación, incluyendo el del propio concesionario.

Como se desprende de lo anterior, las disposiciones impugnadas **al modificar el alcance de los derechos de las audiencias y las obligaciones de los concesionarios**, dentro de los cuales se encuentran también comprendidas las "concesiones indígenas", entre otras, los principios, requisitos, mecanismos, plazos y acciones que debe proponer cada concesionario en un código de ética el cual registrará sin la intervención del instituto o alguna otra autoridad, en la designación, atribuciones y actuación de manera exclusiva del "defensor de las audiencias"; **sí incide en la materia indígena** y por ende **existía la obligación de llevar a cabo consultas previas en esta materia**.

Fortalece lo anterior, el hecho de que en los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, respecto de los cuales se promovieron dos controversias constitucionales (34/2017 y 35/2017), que a la postre se sobreescribió en ellas con motivo de la entrada en vigor del decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, en el capítulo IV, relativo



a los Códigos de Ética, en el artículo 46, fracción XII,⁴ se establecía como obligación mínima en materia de los derechos de las audiencias para los concesionarios indígenas, establecer los elementos y/o directrices con las que se apegará en su funcionamiento a los fines de promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y también, su funcionamiento bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos de la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

Ahora bien, una vez determinado que las disposiciones impugnadas sí afectan a los concesionarios indígenas en cuanto a los derechos de las audiencias y al defensor que al efecto es designado y regulado a través del código de ética que al efecto expida, debe destacarse que el "derecho a la consulta previa" es un derecho de participación que asiste a los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses; de esta manera, se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a éstos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁵

En esa tesitura, el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la que determinó por unanimidad de votos, la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, al no haber llevado a cabo el órgano legislativo local

⁴Capítulo IV ... **códigos de ética** ... sección I ... contenido de los códigos de ética... artículo 46. En el marco de la libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y a fin de evitar cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos, los concesionarios de radiodifusión, programadores a través de multiprogramación y concesionarios de televisión y/o audio restringidos deberán establecer en sus códigos de ética el pleno reconocimiento de los derechos de las audiencias y sus mecanismos de protección, establecidos por la Constitución, la ley, y los lineamientos. Asimismo, deberán contener, de forma mínima, lo siguiente: ... XII. **Para el caso de concesiones de uso social indígena para prestar el servicio de radiodifusión deberán establecerse los elementos y/o directrices con las que se apegará en su funcionamiento a los fines de promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y también, su funcionamiento bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos de la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.**"

⁵ Voto concurrente que formuló el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en torno a las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada por el Tribunal Pleno el veintiocho de junio de dos mil dieciocho.



consultas previas en materia indígena. En dicho precedente se determinó que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del texto del artículo **2o. constitucional** a partir de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación; específicamente, en el párrafo primero del apartado B, se impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Asimismo, se sostuvo que los artículos 6 y 7 del **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**,⁶ se establecen el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten,⁷ destacando que la consulta directa

⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (Publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).

⁷ "Artículo 6. ... 1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; ... b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; ... c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7. ... 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. ... 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. ... 3. Los Gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. ... 4. Los Gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."



es el medio idóneo de garantía y protección del derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas en asuntos públicos, de manera tal que los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Debe precisarse que si bien la decisión constitucional de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto es que, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, **también cuando se trate de**



procedimientos legislativos, cuyo contenido tenga relación con los intereses o los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Bajo esa tesis, es posible concluir que tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, son uniformes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que **la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.**

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que el derecho a **la consulta previa para las comunidades indígenas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, encuentra su fundamento directamente en lo previsto en el artículo 2, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, que prevé:**

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"B. **La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.**

"...

"VI. **Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen."**

En esa tesis, como el decreto impugnado afecta los derechos e intereses de las comunidades indígenas, partiendo de la base de que los "concesionarios indígenas", vieron modificadas ciertas obligaciones en cuanto al alcance y contenido de los derechos de las audiencias, aunado a la expedición de un código de ética en el que designaran a su defensor de las audiencias así como



las políticas, principios, mecanismos y plazos a los que se ajustará su actuación desde una perspectiva de autorregulación; el hecho de que en el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del decreto impugnado, **no se les haya reconocido el derecho a ser consultados de manera previa a su aprobación, viola lo dispuesto en el artículo 2o., apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, así como los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.**⁸

1.2 Derecho a la consulta previa tratándose de personas con discapacidad.

En relación con los derechos de las audiencias para las personas con discapacidad, debe destacarse que los "Lineamientos Generales sobre las Defensas de las Audiencias", expedidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones y que quedaron sin efectos al entrar en vigor el decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, **preveían un conjunto de derechos y medidas adicionales** a los establecidos en el capítulo IV, denominado "de los derechos de las audiencias", sección II, relativo a los "derechos de las audiencias con discapacidad", en los artículos 257 y 258,⁹ de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En efecto, en los citados lineamientos, particularmente en sus artículos 9, 10 y 11, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, señaló que "adicionalmente a los demás derechos, las audiencias con discapacidad del servicio de radiodifusión tendrán los siguientes derechos", en el entendido de que varias de estas disposiciones también impactaban en la figura del "defensor

⁸ De igual forma, se vulnera lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo quinto, 6o., apartado B, fracciones I y III y 72, párrafo primero, de la Constitución Federal.

⁹ "Artículo 257. El Ejecutivo Federal y el instituto, en sus respectivos ámbitos de competencia, promoverán condiciones para que las audiencias con discapacidad, tengan acceso a los servicios de radiodifusión, en igualdad de condiciones con las demás audiencias.". "Artículo 258. Además de los derechos previstos en esta ley y con el objeto de que exista una igualdad real de oportunidades, las audiencias con discapacidad gozarán de los siguientes derechos: ... I. Contar con servicios de subtítulo, doblaje al español y lengua de señas mexicana para accesibilidad a personas con debilidad auditiva. Estos servicios deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional; ... II. A que se promueva el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto; ... III. A contar con mecanismos que les den accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los defensores de las audiencias, siempre y cuando no represente una carga desproporcionada o indebida al concesionario, y ... IV. Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los concesionarios en formatos accesibles para personas con discapacidad."



de las audiencias" con la que debe contar todo concesionario; los numerales de mérito, en su texto previo a la emisión del decreto impugnado, señalaban:

"Sección III

"Grupos específicos

"Artículo 9. Adicionalmente a los demás derechos, las audiencias con discapacidad del servicio de radiodifusión tendrán los siguientes derechos:

"I. Contar en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional con servicios de subtítulo oculto o doblaje al español y lengua de señas mexicana para accesibilidad a personas con debilidad auditiva y visual;

"II. Que en los contenidos se promueva el reconocimiento de sus capacidades, méritos y habilidades, así como la necesidad de su atención y respeto;

"III. Contar con mecanismos que les den accesibilidad para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a los defensores;

"IV. Acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de portales de Internet de los concesionarios de radiodifusión y programadores a través de multiprogramación en formatos accesibles para personas con discapacidad, y

"V. Contar con lengua de señas mexicana o subtítulo oculto en idioma nacional, en la programación que transmitan de las 06:00 a las 24:00 horas, excluyendo la publicidad, en las señales de los concesionarios de radiodifusión y programadores a través de multiprogramación de uso comercial que transmitan televisión radiodifundida y que cubran más del cincuenta por ciento del territorio nacional. Los entes públicos federales que sean concesionarios de uso público de televisión radiodifundida estarán sujetos a la misma obligación."

"Artículo 10. Los concesionarios de radiodifusión y programadores a través de multiprogramación deberán contar con mecanismos que brinden accesibilidad a las audiencias con discapacidad para expresar sus observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos a los defensores.

"Excepcionalmente podrán manifestar al instituto que se trata de una obligación que constituye una carga desproporcionada o indebida, siempre que se justifique y acredite objetivamente la imposibilidad de cumplirla."



"Artículo 11. Los concesionarios de radiodifusión y programadores a través de multiprogramación pondrán a disposición de las audiencias con discapacidad las guías electrónicas de programación en formatos accesibles a través de sus portales de Internet.

"Para tales efectos, las páginas o portales de Internet deberán contar con los elementos de accesibilidad establecidos en los estándares internacionales más actualizados de la World Wide Web Consortium (W3C), específicamente las pautas de accesibilidad de contenido de Internet Wcag (Web Content Accessibility Guidelines), a efecto de cumplir con el nivel de conformidad aa. las Wcag, y sus actualizaciones, se difundirán a través del sitio de Internet del instituto.

"En caso de que dichas pautas presenten modificaciones y/o actualizaciones, éstas deberán implementarse en un plazo no mayor a 3 (tres) meses, contados a partir de su emisión por parte de la W3C.

"Los concesionarios de radiodifusión y programadores a través de multiprogramación podrán optar por brindar acceso a la guía de programación a través de un número telefónico."

Lo anterior revela que el instituto como órgano constitucional autónomo, especialista en la materia de radiodifusión y en uso de su proyección normativa, **amplió el catálogo de derechos de las audiencias con discapacidad¹⁰ y estableció una serie de obligaciones a los concesionarios para fomentar una política de inclusión y de igualdad de condiciones en la prestación del servicio público fundamental de radiodifusión.**

No obstante, en el artículo segundo transitorio¹¹ del decreto de reformas impugnado, se dispuso que se abrogaban todas las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opusieran al citado decreto, por lo que los "Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias" perdieron vigencia y con ellos las disposiciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones había

¹⁰ El instituto incluso previó lo que debería entenderse por discapacidad para efectos de los derechos de las audiencias, al respecto señalaba en su artículo 2, fracción XVI, "Discapacidad. Deficiencia congénita o adquirida de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que en la interacción de la persona con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con las demás."

¹¹ Segundo. Se abrogan las disposiciones reglamentarias y administrativas que se opongan al presente decreto.



previsto de manera complementaria como derechos de las "audiencias con discapacidad".

Una vez determinado que las disposiciones del decreto impugnado trascendieron a los derechos de las audiencias con discapacidad, a continuación debe precisarse que la **obligación de realizar consultas tratándose de aquellos procedimientos legislativos en los que se vean afectados los derechos e intereses de las personas con discapacidad**, deriva de lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo quinto¹² y 6o., apartado B, fracciones I y III, de la Constitución Federal, en relación con el diverso numeral 4.3 de la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad",¹³ los preceptos constitucionales y convencionales de mérito prevén:

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

"...

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

"Artículo 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.

¹² Al respecto resulta ilustrativa la tesis jurisprudencial número 1a./J. 66/2015 (10a.), que lleva por rubro: "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."

¹³ La "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo", fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis; aunado a lo anterior dicho instrumento fue aprobado por la Cámara de Senadores el veintisiete de septiembre de dos mil siete y publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes dos de mayo de dos mil ocho.



" ...

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

"I. **El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.**

" ...

"III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que **el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información**, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución."

"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.**"

Debe destacarse que en la "**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" del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Organización de las Naciones Unidas, de fecha nueve de noviembre de dos mil dieciocho, se precisó el alcance del numeral 4.3 del citado instrumento internacional en los siguientes términos:

"Introducción

"4. Muchas veces no se consulta a las personas con discapacidad en la adopción de decisiones sobre cuestiones que guardan relación con su vida o repercuten en esta, y las decisiones se siguen adoptando en su nombre. En las últimas



décadas, se ha reconocido la importancia de consultar a las personas con discapacidad gracias a la aparición de movimientos de personas con discapacidad que exigen que se reconozcan sus derechos humanos y su papel en la determinación de esos derechos. El lema "nada sobre nosotros sin nosotros" se hace eco de la filosofía y la historia del movimiento de defensa de los derechos de las personas con discapacidad, basado en el principio de participación genuina.

"...

"C. Alcance del artículo 4, párrafo 3

- "15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, **los Estados Partes deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados Partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.** Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.
- "16. Todas las personas con discapacidad, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, pueden participar eficaz y plenamente, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados Partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.



"17. La obligación jurídica de los Estados Partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano. Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

"1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

"18. **La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad' que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad.** La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. **Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas.**

"19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados Partes que no sea compatible con la convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, **corresponde a las autoridades públicas de los Estados Partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.**

"20. **Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitutionalización,** los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, **los requerimientos en materia de accesibilidad** y las políticas de ajustes razonables. **Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional,** los derechos electorales, **el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo**



de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

" 2. 'Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente'

"21. La 'celebración de consultas estrechas y la colaboración activa' con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

"22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. **Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la convención.**

"23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. **Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.**

" ...



"76. **El artículo 4, párrafo 3, reviste particular importancia en relación con la toma de conciencia** (art. 8). El Comité recuerda sus recomendaciones a los Estados Partes para que realicen, con la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, **programas sistemáticos de toma de conciencia que comprendan campañas en los medios de comunicación a través de las emisoras de radio y los programas de televisión pública, abarcando toda la diversidad de personas con discapacidad como titulares de derechos**. Las campañas de toma de conciencia y los programas de formación destinados a todos los funcionarios públicos deben ser conformes con los principios de la convención y basarse en el modelo de derechos humanos de la discapacidad a fin de erradicar los estereotipos de género y discapacidad arraigados en la sociedad."

Atento a lo anterior, en la secuela del procedimiento legislativo impugnado y de manera previa a su conclusión, estimo que se debieron **celebrar consultas previas**¹⁴ para que las **personas con discapacidad estuvieran en posibilidad de colaborar activamente en la definición de los derechos que les asisten como audiencias** de los servicios públicos de radiodifusión.

2. Impacto en el apartado atinente a los efectos.

Considerando que en el proyecto que presenté originalmente se estimaban fundados los conceptos de invalidez en los que se hacía referencia a la "ausencia de consultas previas en materia indígena y personas con discapacidad", en el apartado de efectos me permití someter a consideración del Tribunal Pleno lo siguiente: "Derivado de las irregularidades e inconsistencias en el proceso legislativo, que culminó con la reforma correspondiente al treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, así como la importancia que significa la protección de los derechos de las audiencias de manera conjunta con las libertades de expresión y editorial que asisten a los concesionarios, este Alto Tribunal, considerando la necesidad de que se generen las consultas correspondientes, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracciones IV, V y VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, determina

¹⁴ En la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado de la República, se señaló: "La presente minuta, presenta aspectos preocupantes que de aprobarse, **harían nugatoria las facultades constitucionales de Iftel para suspender precautoriamente las transmisiones que vulneren los derechos de las audiencias, particularmente las relativas a las personas con discapacidad y niñas, niños y adolescentes.**" (Foja 143 del expediente de pruebas presentadas por el Senado al rendir el informe correspondiente).



otorgarle un plazo de seis meses al Congreso de la Unión con la finalidad de que en uso de sus atribuciones respectivas, emita las reformas conducentes, máxime que es indispensable que el órgano legislativo federal modifique la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la finalidad de armonizar los derechos de las audiencias con las libertades que asisten a los medios de comunicación en la materia. La presente declaración de invalidez surtirá sus efectos seis meses a partir de su notificación a las Cámaras del Congreso de la Unión."

A manera de corolario, debe destacarse que lo determinado por el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, el pasado veintinueve de agosto de dos mil veintidós, en cuanto a estimar fundado y suficiente el concepto de invalidez relativo a las irregularidades que se suscitaron durante el procedimiento legislativo, concretamente en cuanto a la imposibilidad de que la totalidad de los integrantes del Pleno del Senado conocieran de manera cierta y con la antelación mínima de veinticuatro horas el dictamen que sería discutido y aprobado, generó que las anteriores consideraciones quedaran excluidas del engrose, no obstante, estimo que es de importancia capital destacarlas, ya que desde mi particular punto de vista, generaban una propuesta más robusta y articulada, para que este Tribunal Constitucional, considerando la relevancia del tema de los derechos de las audiencias, podría haber señalado con mayor detalle las obligaciones y el plazo con el que contaba el Congreso para llevar a cabo dichas reformas, generando un consenso a través de las consultas respectivas, pero además sumando a los medios de comunicación para que desde la sede legislativa, participaran en cuanto las libertades de expresión y editorial que ciertamente les asisten también. En otras palabras, se consideraba que era una oportunidad de especial entidad para armonizar los derechos de las audiencias, realizar las consultas obligadas e integrar a los medios de comunicación al debate legislativo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de diciembre de 2022.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, con número de registro digital: 2010315.

Este voto se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA).

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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO INHABILITADAS COMO PERSONA SERVIDORA PÚBLICA Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO PERSONA SERVIDORA PÚBLICA", DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO INHABILITADA COMO PERSONA SERVIDORA PÚBLICA PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO PERSONA SERVIDORA PÚBLICA", DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESCRUTINIO DE LA NORMA QUE PREVÉ EL REQUISITO DE NO HABER SIDO INHABILITADO COMO PERSONA SERVIDORA PÚBLICA PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA, DEBE REALIZARSE CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN



POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO EN LA LEY GENERAL DE DESAPARICIÓN FORZADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO PERSONA SERVIDORA PÚBLICA", DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO PERSONA SERVIDORA PUBLICA", DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 145/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, expedida mediante decreto publicado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad.	4-5
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tiene por impugnado el artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla.	5



III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	5-6
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	6-7
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se hicieron valer ni se advierten de oficio.	7
VI.	ESTUDIO DE FONDO Porción normativa "no haber sido inhabilitada como persona servidora pública".	Vulnera derecho de igualdad y no discriminación. Se declara la invalidez de la porción normativa impugnada.	7-11
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se precisa la disposición invalidada.	11
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Puebla.	11
VIII.	DECISIÓN	Procedente y fundada la acción; se declara la invalidez de la norma impugnada.	12

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 145/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, expedida mediante decreto publicado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El cuatro de octubre de dos mil veintiuno, la presidenta de la



Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, expedida mediante decreto publicado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) El requisito establecido en el artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, para ocupar el cargo de titular de la comisión de búsqueda en la entidad, consistente en "*no haber sido inhabilitado como persona servidora pública*", transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público y de libertad de trabajo porque impide de manera injustificada que quienes se encuentren en ese supuesto puedan ocupar el mencionado cargo público, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.

b) El requisito en cuestión exige de manera general *no haber sido inhabilitado como servidor público* para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Puebla, sin considerar si la conducta sancionada se relaciona o no con las funciones que deban desempeñarse en aquel cargo, ni el tiempo que se impuso la inhabilitación, lo que implica una exclusión injustificada a todas las personas que se encuentran en esa situación.

c) Para que una restricción como la impugnada sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, una vez identificadas, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate. Por ello, el requisito establecido en el artículo impugnado es desproporcional y *sobre-inclusivo* al no acotar la restricción que prevé en función de la conducta cometida, que ameritó la imposición de la inhabilitación, y que pudiese afectar el adecuado desarrollo de las funciones de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla.

d) El requisito en cuestión resulta irrazonable y desproporcionado, ya que no permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de natu-



raleza administrativa, civil, política o penal; tampoco distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; no contiene límite temporal en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente, ni hace distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

e) La norma impugnada constituye una restricción al acceso de un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento; al abarcar un gran número de posibles hipótesis normativas impide valorar si éstas tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño como titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, lo cual evidencia la *sobre inclusividad* de la disposición.

f) El precepto sería constitucionalmente admisible sólo si se acotara a que la persona se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción, de otra forma, al exigir que no hayan sido inhabilitadas en el pasado, la disposición extiende *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción, o por cualquier delito que sea sancionado con esa pena.

g) El artículo impugnado no supera la segunda etapa de un escrutinio ordinario de proporcionalidad, ya que el requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes.

h) No existe base objetiva para determinar que una persona que fue inhabilitada como servidora pública en el pasado ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad o que las personas que sí se encuentren en tal supuesto per se, no ejercerán sus labores de forma adecuada o que carezcan de tales valores, mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones, competencia o conocimiento.



3. **Admisión y trámite.** El ocho de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente respectivo, registrarlo con el número **145/2021**, y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento correspondiente.

4. El veintiuno de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

5. **Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla.** El veintidós de noviembre de dos mil veintiuno los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, el primero por conducto del director de procedimientos constitucionales de la Consejería Jurídica de esa entidad federativa y, el segundo, a través del director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado, rindieron sus respectivos informes, en los que sostuvieron la constitucionalidad del decreto impugnado y remitieron los antecedentes legislativos que les fueron requeridos.

6. **Alegatos y cierre de la instrucción.** El seis de enero de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo, declaró cerrada la instrucción a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

7. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 citado, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una disposición de carácter general emitida por el Poder Legislativo de una entidad federativa y la Constitución Federal.



8. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

9. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse la norma general que es objeto de la acción de inconstitucionalidad. En ese sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó:

a) El artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, expedida mediante decreto publicado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

10. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

III. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, y, en caso de que el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. En este caso la acción es oportuna.



13. La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el dos de septiembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo mencionado inició al día siguiente, viernes tres del mes y año citados, y venció el sábado dos de octubre de dos mil veintiuno, pero al haber concluido en día inhábil, como lo dispone el artículo 60 mencionado, la accionante podía presentar la demanda el primer día hábil siguiente, esto es, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

14. En esa lógica, si la demanda se presentó el cuatro de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que la acción de inconstitucionalidad se promovió en tiempo.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IV. LEGITIMACIÓN

16. La acción fue promovida por parte legitimada.

17. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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. Por su parte, el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, disponen que la parte accionista debe comparecer por conducto de la persona funcionaria que esté facultada para representarla.

18. En el caso, la acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de una norma de carácter local por considerar que trasgrede derechos humanos, y la demanda fue signada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de dicho órgano, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de desig-



nación de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por el Senado de la República, de ahí que, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la ley que rige a la mencionada comisión y 18 de su reglamento interno, le corresponde la representación legal de esa institución y la promoción del medio de control constitucional que nos ocupa, por lo que se concluye que la acción fue promovida por parte legitimada para ello.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. 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.

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. En su concepto de invalidez único la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el requisito establecido en el artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla para ocupar el cargo de titular de la comisión de búsqueda en la entidad, consistente en "no haber sido inhabilitado como persona servidora público *no haber sido inhabilitado como persona servidora pública*", transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público y de libertad de trabajo porque impide de manera injustificada que quienes se encuentren en ese supuesto puedan ocupar el mencionado cargo público, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.



23. El concepto de invalidez es **fundado**.

24. Al respecto es importante tener en cuenta que en la acción de inconstitucionalidad 111/2019 este Tribunal Pleno declaró inconstitucional que se imponga como requisito para poder acceder a un cargo público *no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local*, ya que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al ser una medida desproporcionada dada su amplia generalidad.

25. Para llegar a esa conclusión, se expuso que bastaba un escrutinio simple de razonabilidad para efectuar el análisis de preceptos que excluyen de manera genérica a una persona del acceso a un cargo público por haber sido previamente sancionada con destitución o inhabilitación en el servicio público. Además, de manera destacada, se consideró que no se estaba frente a una categoría sospechosa, por lo que no resultaba aplicable un escrutinio estricto de las normas impugnadas.

26. Ahora, la porción normativa impugnada contiene el texto siguiente:

"Artículo 28. Para ser titular de la comisión de búsqueda se requiere:

"...

"II. No haber sido inhabilitada como persona servidora pública;

"..."

27. Bajo las directrices establecidas en el precedente antes citado, el análisis de la porción normativa impugnada requiere un escrutinio simple de razonabilidad, el cual lleva a este Tribunal Pleno a considerar que la fracción II del artículo transcrito resulta *sobreinclusiva* por las razones siguientes:

a) No permite identificar si la respectiva sanción a un servidor público se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, penal o política.

b) No distingue entre sanciones impuestas por conductas, faltas o infracciones graves o no graves.



c) No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva inhabilitación se impuso varios años atrás o de forma reciente.

d) No distingue entre personas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

28. Como se observa, la diversidad de los posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla. Ello, según el caso, involucra el desarrollo de las funciones atinentes al cargo,¹ que son, entre otras, emitir y ejecutar el Programa Estatal de Búsqueda; integrar informes sobre los avances y resultados de la verificación y supervisión en el cumplimiento de mencionado programa; implementar y evaluar el cumplimiento de las políticas y estrategias para la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas; suministrar, sistematizar, analizar y actualizar la información de hechos y datos sobre la desaparición de personas.

29. Como es notorio, la invalidez de la norma cuestionada yace en su contraposición al principio de igualdad, porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público referido, lo cierto es que establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones que han de desempeñarse en el cargo público de que se trata.

30. Indeterminación que anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.

31. Al respecto, conviene señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte ha sostenido que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35, deben ser ra-

¹ Las atribuciones de la aludida comisión de búsqueda local se encuentran enunciadas en el artículo 30 de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla.



zonables y no discriminatorias,² lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en la norma impugnada.

32. En esas condiciones, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 28, fracción II**, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, porque tal exclusión es *sobreinclusiva*, además de que no resulta razonable ni proporcional, motivos por los cuales se vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.³

33. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados a la norma impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la analizada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y examinarse caso por caso.

² Cfr. Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.

³ "Artículo 1o. ...

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

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;"

⁴ "Artículo 51. ...

"Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

"...

"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

"...

"Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la comisión de búsqueda local que corresponda."



34. Además, no pasa inadvertido que el texto de la norma impugnada es similar al contenido del artículo 51, párrafo segundo, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada,⁴ que establece el mismo requisito para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; tampoco lo dispuesto en el último párrafo de dicha ley general respecto a que a nivel local se deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla la citada norma federal. Sin embargo, esto no cambia la conclusión alcanzada porque el escrutinio de normas en esta vía debe realizarse de frente a la Constitución Federal, y no frente a otras normas generales.

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Precedentes citados en este apartado: Acción de inconstitucionalidad 111/2019.

VII. EFECTOS

36. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, 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.

37. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 28 de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, que establece: "*No haber sido inhabilitada como persona servidora pública*".

38. Esta declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Puebla, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.



39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VIII. DECISIÓN

40. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Puebla, 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 Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la



norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, 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 artículo 28, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del 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 Puebla.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, previo aviso a la presidencia.

Nota: La presente sentencia, también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

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. ALIMENTOS. ES EL DERECHO QUE TIENEN LAS PERSONAS ACREEDORAS ALIMENTARIAS PARA OBTENER DE LAS DEUDORAS ALIMENTARIAS AQUELLO QUE ES INDISPENSABLE, NO SÓLO PARA SOBREVIVIR, SINO PARA DESARROLLARSE Y VIVIR CON DIGNIDAD Y CALIDAD DE VIDA.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. UNA DIFERENCIA DE TRATO HACIA UNA PERSONA O GRUPO DE PERSONAS NO ES DISCRIMINATORIA CUANDO SE REALIZA CON BASE EN ELEMENTOS RAZONABLES Y OBJETIVOS.

V. 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 31, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ESTRICTO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS DEUDORAS ALIMENTARIAS MOROSAS Y AQUELLAS QUE NO LO SON, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADAS COMISIONADA O COMISIONADO DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ESTADO DE HIDALGO (ARTÍCULO 31, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).



VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO DEUDORA ALIMENTARIA MOROSA, SALVO QUE ACREDITE ESTAR AL CORRIENTE DEL PAGO, CANCELE ESA DEUDA, O BIEN, TRAMITE EL DESCUENTO CORRESPONDIENTE, PARA SER COMISIONADA O COMISIONADO DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ESTADO DE HIDALGO, RESULTA PROPORCIONAL (ARTÍCULO 31, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 126/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Número 718, publicado el veintiocho de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. Presentación del escrito inicial. Por escrito depositado el veintisiete de agosto de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la **invalidez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado



mediante Decreto Número 718, publicado el veintiocho de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la parte accionante expuso los conceptos de invalidez siguientes:

a. El artículo combatido excluye injustificadamente a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer el cargo de comisionada o comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo, que se encuentren en el supuesto de ser deudora o deudor alimentario moroso, a menos que se acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o tramite el descuento correspondiente, aun cuando no exista relación entre dicha situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en dicho cargo, por lo que se transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; además, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

b. Del análisis de las atribuciones de las comisionadas y los comisionados, ya sea de manera particular o colegiada, se estima que en esencia, ejercen atribuciones de interpretación de ordenamientos jurídicos, resolución de conflictos entre particulares y sujetos obligados, establecimiento de medidas de apremio y que fortalezcan la infraestructura en materia de transparencia, de acceso a la información y protección de datos personales, promoción de la cultura de transparencia y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los niveles y para todas las personas hidalguenses, entre muchas otras encaminadas a garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en el Estado.

c. En atención a esas actividades, se arriba a la conclusión de que la restricción contenida en la norma impugnada atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que incumplan con su obligación de proporcionar alimentos, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones no se relacione de ningún modo con el debido cumplimiento de las atribuciones correspondientes a las comisionadas o comisionados del citado instituto ni incide en las capacidades o méritos especializados necesarios que exige ese empleo público.



d. En caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

3. Admisión y trámite. Por acuerdo de uno de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 126/2021, y por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

4. Por diverso auto de dos de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y, por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

5. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. El diputado y presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, señaló que el precepto combatido es constitucional, ya que la norma es una medida sancionatoria que va encausada a lograr que el acreedor alimentario se sienta protegido y pueda tener herramientas eficaces para lograr que se cumpla con ese deber de proporcionarle alimentos; además de que ésta es una medida aplicada por otros órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral, que en sus lineamientos para que los partidos políticos nacionales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género que previene que personas deudoras alimentarias puedan acceder a una candidatura para ser un servidor público de elección popular.



7. Máxime que el Congreso del Estado de Hidalgo, analizó que dicha medida es objetiva y razonable, acorde con el test de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa reclamada, y consideró que la norma bajo análisis tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no ponerse al corriente en sus obligaciones, ello, partiendo de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, al proteger la subsistencia, el desarrollo personal y la capacidad de gozar de una vida digna y de calidad a la parte acreedora alimentario.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. El gobernador del Estado de Hidalgo, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del decreto impugnado.

9. Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

10. Alegatos. Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los delegados del Congreso del Estado de Hidalgo.

11. Cierre de la instrucción. En el referido proveído de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor ordenó cerrar la instrucción a efecto de 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 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, ya



que se planteó la posible contradicción entre una norma local y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como norma impugnada el artículo **31**, fracción **V**, de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo**, reformada mediante Decreto Número 718, publicado el veintiocho de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, en el que establece como requisito para ser comisionado o comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo "*No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*".

III. OPORTUNIDAD.

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

15. En este caso, la acción es **oportuna**.

16. Lo anterior, toda vez que el Decreto Número 718, por el que se reformó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, fue **publicado** en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el **veintiocho de julio de dos mil veintiuno**; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **veintinueve de julio al veintisiete de agosto de dos mil veintiuno**.

17. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la



Nación, el **veintisiete de agosto de dos mil veintiuno**, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN.

18. La acción fue promovida por parte legitimada.

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

20. Asimismo, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria,² aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso precepto 59, del mismo ordenamiento,³ dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y,

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

"...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

² **Artículo 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. ..."

³ **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."



en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

21. Ahora, **en el presente asunto se surten tales supuestos**, pues el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;⁴ y 18 de su reglamento interno.⁵

22. Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

23. 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.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y ..."

⁵ "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."



Pública para el Estado de Hidalgo, por excluirse injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones al realizar su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

25. Al respecto, se precisa que el artículo impugnado, en la porción respectiva, prevé que para ser comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo se requiere, entre otros requisitos, **no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente**; situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

26. Para determinar la constitucionalidad de la norma impugnada se procederá a desarrollar el parámetro de regularidad constitucional aplicable en el presente caso.

27. VI.1 Parámetro de regularidad constitucional.

28. Para poder determinar cuál es la metodología adecuada para estudiar la norma impugnada, este Tribunal Pleno estima importante destacar que el requisito en estudio se encuentra relacionado con la colisión de dos derechos humanos, a saber, la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones y el derecho a recibir alimentos.

29. Lo anterior, ya que, como se precisó, el requisito impugnado se relaciona con un requisito que deben reunir las personas que deseen ocupar el cargo de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo, consistente en no ser deudores alimentarios morosos.

30. Para abordar el estudio de la cuestión constitucional planteada se hará referencia, en primer lugar, al marco general referente a la libertad de trabajo



para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones. Después, se realizará una breve referencia a los elementos esenciales del derecho fundamental de alimentos; finalmente, a la luz de lo expuesto, se procederá al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada en el caso concreto.

31. A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

32. El artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.⁶ En el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.⁷

33. Fuera de las condiciones establecidas en forma expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son dispo-

⁶ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

⁷ "Artículo 23. Derechos Políticos (énfasis añadido)

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

"Artículo 25.

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



nibles para las entidades federativas, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos.⁸ Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por Juez competente, en materia penal.

34. Este Tribunal Pleno ha establecido que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. **En primer lugar**, la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.⁹ Entre estos derechos, resulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

35. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo,

⁸ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.

⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte. Asimismo, véase la tesis jurisprudencial de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS." Datos de localización: Tesis: P./J. 11/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 52. Registro digital: 2012593.



no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos**.¹⁰

36. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad.¹¹

37. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.¹²

¹⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." Datos de localización: Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112. Registro digital: 2012594.

¹¹ Resulta aplicable la tesis de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO." Datos de localización: Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121. Registro digital: 2015679. Además, véase, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno adoptó las consideraciones de esta tesis.

¹² Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disímiles para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, véase la tesis de rubro "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL." Datos de



38. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

39. En segundo lugar, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo cuente con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003¹³ y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.¹⁴ Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹⁵ y 125/2019.¹⁶

40. En ellos se estableció que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso

localización: Tesis: 1a./J. 55/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75. Registro digital: 174247.

¹³ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintisiete de junio de dos mil cinco.

¹⁴ Resueltas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis.

¹⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.



123, apartado B, fracción VII, de la Carta Magna,¹⁷ de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.¹⁸ Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III,¹⁹ y anteriormente en el diverso 113,²⁰ ambos de la Constitución Federal.

41. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial P./J. 123/2005, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."²¹

¹⁷ "Artículo 123. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración pública; ..."

¹⁸ Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

¹⁹ "Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."

²⁰ "Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. ..."

²¹ Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874. Registro digital: 177102.



42. B) Derecho de alimentos.

43. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente su Primera Sala, ha sostenido en diversos precedentes que la cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano encaminado a lograr un nivel de vida digno para la persona y fundado en el principio de igualdad y solidaridad familiar.²²

44. Asimismo, ha sostenido que la institución de alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del Estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a quienes la ley reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. Así pues, se entiende que, para que nazca la obligación de proporcionar alimentos, es necesario que concurren los siguientes tres supuestos: I) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria; II) un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora; y, III) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos.²³

²² Véase en lo conducente la tesis de rubro y texto siguientes: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES. La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución." Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380. Registro digital: 2008540.

²³ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS. La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiendo por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una



45. Por su parte, la doctrina ha definido los alimentos como el derecho que tienen las personas acreedoras alimentarias para obtener de las deudoras alimentarias aquello que es indispensable, no sólo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida. De este modo, en virtud del derecho de alimentos, toda persona puede exigirle a otra el suministro de los bienes necesarios para su subsistencia que la misma no puede proveerse por cuenta propia, de tal manera que puede afirmarse que la obligación alimentaria es un deber jurídico impuesto a una persona para asegurar la subsistencia de otra.²⁴

46. Se entiende que el derecho de alimentos abarca obligaciones que van más allá de la estricta alimentación, pues incluye todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, etcétera. Por ende, la cuestión alimenticia alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también se busca una mejor reinserción en la sociedad.

47. En ese sentido, se ha dicho que, si bien el objeto de la prestación es patrimonial, la obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológicos, psicológicos, social, etcétera.²⁵ De ahí que el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.²⁶

persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto." Datos de localización: Tesis: 1a./J. 41/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 265. Registro digital: 2012502.

²⁴ Véase el amparo directo en revisión 2293/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce.

²⁵ Cfr. Diez Picazo, Luis, *Sistema de derecho civil*, Tecnos, Madrid, 2012.

²⁶ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS



48. Asimismo, este Pleno concuerda con la Primera Sala en relación con que los alimentos son materia de orden público e interés social, hasta el punto de conceder la suspensión contra el pago de alimentos, entre otras razones, porque de no otorgarse se impediría al acreedor alimenticio recibir la protección necesaria para su subsistencia.²⁷ Asimismo, le corresponde al Estado vigilar que se cumpla con el derecho a percibir alimentos, el cual se encuentra reconocido expresamente en el artículo 4o. de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.²⁸

49. Además, esta Corte ha señalado en múltiples ocasiones que la institución de alimentos se encuentra regida por el principio de proporcionalidad, según el cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo con las posibilidades del deudor y con las necesidades del deudor (sic), en aras de que este último pueda lograr tener una vida digna y decorosa, conforme a las circunstancias de cada caso particular.²⁹

MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO. El derecho a percibir alimentos alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también busca una mejor reinserción en la sociedad. De ahí que los elementos de la obligación alimentaria deriven del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que determine que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica delinear los elementos esenciales del derecho de alimentos que, además, tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores. Sin menoscabo de lo anterior, el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo con su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista." Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVI/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1379. Registro digital: 2008539.

²⁷ Véase la contradicción de tesis 126/2004, resuelta por la Primera Sala en sesión de once de mayo de dos mil cinco.

²⁸ **Artículo 4o.**

"Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación."

²⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "PENSIÓN ALIMENTICIA DERIVADA DE LOS JUICIOS DE DIVORCIO. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE CONSIDERAR PARA QUE SU IMPOSICIÓN SEA ACORDE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO, VERACRUZ Y ANÁLOGAS). La institución de alimentos se rige por el principio de proporcionalidad,



50. También, es importante tener presente que el derecho humano a la alimentación es aplicable de manera transversal en relación con diversos derechos humanos, atendiendo a que su desconocimiento puede afectar diversos derechos de menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros acreedores alimentarios, como pueden ser los derechos a la salud física y emocional, la vivienda, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

51. C) Análisis de la norma impugnada.

52. El precepto impugnado es del contenido siguiente:

"Artículo 31. Para ser Comisionado se requiere:

"...

"V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; ..."

53. Como se observa, para ser comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo se requiere no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.

conforme al cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo a las posibilidades del que deba darlos y a las necesidades del que deba recibirlos. Para cumplir con esa finalidad, en el caso de su imposición en un juicio de divorcio, el juzgador deberá determinar qué debe comprender el concepto de una vida digna y decorosa, según las circunstancias del caso concreto; apreciar la posibilidad de uno de los cónyuges para satisfacer, por sí, los alimentos que logren dicho nivel de vida; y determinar una pensión alimenticia suficiente para colaborar con dicho cónyuge en el desarrollo de las aptitudes que hagan posible que, en lo sucesivo, él mismo pueda satisfacer el nivel de vida deseado. En esa labor, deberá tomar en cuenta los acuerdos y roles aceptados, explícita e implícitamente, durante la vigencia del matrimonio; así como la posible vulnerabilidad de los cónyuges para lograr que se cumpla con los objetivos anteriormente planteados." Datos de localización: Tesis: 1a./J. 27/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo I, página 391. Registro digital: 2014571.



54. En ese contexto, es necesario recordar que la Comisión accionante considera que es inconstitucional dicho requisito, ya que excluye injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

55. Este Tribunal Pleno considera que el requisito en cuestión incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque excluye a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, a acceder al cargo público de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo. De esa manera se restringe a un grupo determinado de personas de la posibilidad de acceder a este cargo público.

56. No se pasa por alto que el Poder Legislativo Local argumenta que no puede considerarse que el artículo impugnado vulnere este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano ya que su aplicación depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

57. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a **cualquier empleo o comisión del servicio público** en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos, absolutos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, *prima facie*, de este derecho. Para ello, basta que la norma restrinja a una persona o grupo de su posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

58. Al tratarse entonces de la restricción a un derecho fundamental es necesario analizar si la medida de autoridad es objetiva y razonable, así como si cumple con las garantías suficientes para la persona afectada en sus derechos. Es doctrina constitucional que para que las intervenciones que se realicen a



algún derecho fundamental sean constitucionales deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida.³⁰

59. En esos términos, a continuación se procede a realizar el test de proporcionalidad de la medida legislativa en cuestión consistente en la restricción al derecho a acceder al cargo referido, con motivo del adeudo de alimentos vencidos, en los términos relatados previamente.

³⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915. Registro digital: 2013156.



60. Fin constitucionalmente legítimo. La primera etapa del test de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional.³¹

61. Este Pleno considera que la norma bajo análisis tiene como finalidad proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a un cargo público, específicamente, el de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo. De acuerdo con lo expuesto en las primeras líneas del presente estudio, el derecho de alimentos es un derecho humano consagrado en el Texto Constitucional, por lo que, en efecto, la medida tiene un fin constitucionalmente válido.

62. Así pues, la protección y garantía de la pensión alimenticia pretende tutelar el principio de solidaridad familiar, así como el principio del interés superior de la niñez. La finalidad del legislador local es hacer cesar el actuar indebido de la persona deudora alimentaria morosa que pretenda ocupar un cargo público, pues, como se dijo, no sólo se trata de asegurar el cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, sino también del pago de alimentos *vencidos* o *caídos*.

63. En eso términos, si se parte de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, entonces, por

³¹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902. Registro digital: 2013143.



mayoría de razón, es igualmente importante combatir el incumplimiento prolongado en el tiempo por parte de la persona deudora alimentaria, pues debe tenerse presente que está de por medio el carácter de inmediatez en la necesidad de recibir alimentos. Así pues, **la finalidad del legislador es desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público**, lo cual es constitucionalmente válido, ya que la conducta que se busca desincentivar representa una situación jurídica y materialmente indeseable para la persona acreedora, en virtud de que se encuentra de por medio su subsistencia, su desarrollo personal y su capacidad de gozar de una vida digna y de calidad.

64. Máxime, cuando podrían vulnerarse los derechos de menores, especialmente aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, la educación y el sano esparcimiento, entre otros elementos esenciales para su desarrollo integral.³² Lo anterior, en el entendido de que las niñas y los niños conforman un grupo en situación de vulnerabilidad que debe

³² Véase la tesis de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO 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." Datos de localización: Tesis: P./J. 7/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10. Registro digital: 2012592.



ser objeto de protección especial de acuerdo con los artículos 4o. constitucional y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.³³

65. Además, es necesario destacar que el Estado no sólo tiene una obligación de respetar el interés superior del menor, sino también de actuar, que es precisamente **garantizar que se atienda en todos sus ámbitos**; dicha obligación no se limita únicamente al plano jurisdiccional, sino que también alcanza a los órganos legislativos, pues para la creación de cualquier tipo de normas que puedan incidir en el universo de derechos de los menores, es necesario que los legisladores fijen su postura desde una perspectiva que otorgue la más amplia protección a las referidas prerrogativas.

66. Máxime, cuando la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia.³⁴

67. Además, si bien la norma en cuestión está redactada en términos neutros, lo cierto es que tiene un impacto diferenciado en favor de las mujeres; por tanto, también resulta aplicable analizar la fracción impugnada bajo una **pers-**

³³ **Artículo 27.**

"1. Los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"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.

"3. Los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Parte promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."

³⁴ Véase el artículo 27, de la Convención sobre los Derechos del Niño.



pectiva de género, pues es importante tener en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento puede ser extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar que la defeción total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida.³⁵

68. En esa lógica, también resulta relevante lo que sostuvo este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 78/2021**, en la que se destacó que

³⁵ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "ALIMENTOS. SU OTORGAMIENTO DEBE REALIZARSE CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. Esta Suprema Corte ha sostenido que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, aun cuando las partes no lo soliciten; de tal manera que el juzgador debe verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Tomando en cuenta lo anterior, el juzgador debe ponderar la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento es extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar al valorar cada caso que, precisamente, la defeción total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida. Además, el menor solamente obtuvo una satisfacción parcializada de lo que le hubiera correspondido y aún le corresponde, pues no puede admitirse que la madre haya aportado por ambos y, desde luego, no puede cargarse sobre la madre unilateralmente el deber de manutención, pues el cuidado conjunto no sólo significa incremento de la calidad de posibilidades de los hijos, sino la igualdad de oportunidades entre los padres, de modo que el incumplimiento del padre respecto de su obligación, reduce el caudal alimentario del hijo, perjudicando sus posibilidades de desarrollo y crianza. A través de la conducta del padre renuente queda patentizado un menoscabo en aspectos sustantivos y en el proyecto de vida del menor, no pudiendo exigirse que la madre, además del esfuerzo individual que importa la crianza de un hijo, asuma como propio un deber inexcusable y personalísimo del padre. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se priva a los menores del cuidado personal a cargo de la madre, quien ante esta omisión paterna se halla conminada a redoblar esfuerzos a través del despliegue de diversas estrategias de supervivencia para obtener los recursos mínimos que todo menor necesita." Datos de localización: Tesis: 1a. XCI/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1383. Registro digital: 2008544.



la necesidad de proteger con mayor ahínco la obligación alimentaria en relación con las mujeres embarazadas y/o personas gestantes, nace de la necesidad de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante, que en muchas ocasiones ejerce esa violencia aprovechándose de la relación sentimental que guarda con aquéllas, ante la especial vulnerabilidad que se ve aumentada por el propio estado de gestación.

69. En ese sentido, el requisito impugnando también constituye una medida encaminada a proteger la maternidad para que no se considere discriminatoria, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer;³⁶ además, busca reconocer la responsabilidad común entre hombres y mujeres, en cuanto a la educación y desarrollo de los hijos, reconocida en los artículos 5.B y 16.D de la misma Convención;³⁷ asimismo, busca erradicar la violencia económica en contra de la mujer, pues, como se mencionó, el incumplimiento del pago de las pensiones alimentarias amenaza el bienestar económico de la mujer, de sus hijas y de sus hijos.

70. Idoneidad. En la segunda etapa del test de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos

³⁶ "Artículo 4.

"...

"2. La adopción por los Estados Parte de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

³⁷ "Artículo 5.

"Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para:

"...

"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."

"Artículo 16.

"1. Los Estados Parte 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:

"...

"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;

"..."



por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.³⁸

71. Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que las autoridades emisoras promoventes argumentan que la restricción de acceso a un cargo a deudores alimentarios morosos constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos e incentivar el cese de su incumplimiento.

72. Agrega el Congreso del Estado de Hidalgo en su informe, que la medida se relaciona con la cuestión alimenticia en materia familiar, cuya obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de la personalidad del menor.

73. Por su parte, en la iniciativa presentada por la diputada Areli Rubí Miranda Ayala, se señala que: "*... la falta de cumplimiento de las obligaciones alimentarias, han ido en incremento y son preocupantes. Además. Lo vergonzoso es que muchos son cometidos por servidores públicos que tienen a su cargo diversas áreas administrativas y que por su posición pueden crear una relación de poder ante sus subordinados ...*". Asimismo, en la exposición de motivos del decreto de reformas que dio origen a la norma impugnada, se advierte que la implementación de este requisito tuvo como justificación que: "*... respecto del incumplimiento de obligaciones alimenticias, el Estado debe actuar en primer término en congruencia con lo que busca proteger y por ello, el servidor público debe coincidir*

³⁸ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911. Registro digital: 2013152.



con la misma congruencia y visión de gobierno honesto y responsable hacia las personas."

74. Como se aprecia, tanto en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, como en el informe rendido por el Congreso, se advierte que se pretende justificar el requisito en análisis por haberse implementado como una medida tendente a proteger a los menores de edad.

75. Al respecto, se estima que el requisito combatido **constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos**, ya que, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos, al limitar el acceso a un cargo público, se pretende desincentivar el actuar indebido por parte del deudor alimentario moroso.

76. Además, se busca que el deudor alimentario tramite el descuento correspondiente con el fin de acceder al cargo público en cuestión, lo que implicaría que el acreedor alimentario pudiera acceder a los recursos necesarios para cubrir su alimentación. Afirmación que, además, se corrobora con la circunstancia de que la restricción de acceso no es absoluta, sino que su actualización está condicionada a que el deudor alimentario moroso cancele la deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente, lo que es indicativo de que lo que pretende no es impedir tajantemente que se acceda a determinado cargo, sino obligar a que se ponga al corriente de sus obligaciones alimentarias.

77. De este modo, la eficacia de la medida, en principio no está en función de la identidad de la persona acreedora, ya que su diseño normativo está enfocado únicamente en desincentivar la conducta indeseada del deudor alimentario moroso. Por tanto, la norma representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho (libertad de acceso a un cargo público) con el objetivo de hacer prevalecer la vigencia de otro derecho (alimentos). Bajo ese contexto, es posible afirmar que la medida pretende **elevar los costos** –no económicos, sino **jurídicos**– **del deudor alimentario moroso** que incurra en el incumplimiento reiterado del pago de la pensión alimenticia.

78. Por tal motivo, se entiende que, si la medida es eficaz para lograr el pago de la pensión a favor de una de las personas acreedoras alimentarias,



entonces lógicamente también es eficaz para lograr el pago a favor de cualquier persona acreedora alimentaria, se insiste, en virtud de que su diseño normativo está centrado en desincentivar la conducta indebida del deudor alimentario y no así en la identidad de la persona acreedora.

79. Necesidad. En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a la vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida es inconstitucional.³⁹

80. Este Alto Tribunal nota que el propio sistema normativo estatal establece medidas específicas para prevenir y sancionar la morosidad en materia de alimentos, tanto en la vía civil como en la penal, en específico el artículo 141 bis de la

³⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914. Registro digital: 2013154.



Ley para la Familia del Estado,⁴⁰ prevé la figura de deudor alimentario moroso, en tanto que esta institución **se encuentra tipificada como delito** en el diverso 230 del Código Penal local.⁴¹

81. Sin embargo, se considera que el requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, sobre todo, cuando se encuentran en juegos valores tan importantes como lo es la supervivencia de los menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad y adultos mayores.

82. En ese contexto, el Estado como garante, a **la luz del interés superior de la niñez**, debe asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores con las vías más adecuadas para ello.

83. Sirve de apoyo las tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.)⁴² y 1a. CLVII/2018 (10a.)⁴³

⁴⁰ **Artículo 141 BIS.** Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia-mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

"De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

"La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción."

⁴¹ **Artículo 230.** Al que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos, se le impondrá prisión de tres a cinco años y multa de 100 a 400 días, además suspensión o pérdida de los derechos de familia en relación con el ofendido, hasta por el máximo de la pena privativa de libertad impuesta.

"Para los efectos de éste artículo, se tendrá por consumado el delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se hayan dejado al cuidado o reciban ayuda de un tercero, no se hubiese reclamado el pago de los alimentos en la vía familiar, o se haya incumplido la resolución que condene al mismo.

"Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, para efectos de cubrir el monto de los alimentos o la reparación del daño, se determinarán con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años."

⁴² De rubro y texto: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES. La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos



84. Al respecto, resultan relevantes las consideraciones que se sostuvieron en la exposición de motivos del Decreto Número 716 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de quince de junio de dos mil veintiuno, por el cual se creó el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Moroso. En dicho decreto se sostuvo que un problema importante que existe en materia familiar es el alto incumplimiento de esta obligación, perjudicando especialmente el interés superior del menor.

85. En ese sentido, también es importante recordar las manifestaciones realizadas por el legislador local al emitir la disposición hoy combatida, en el sentido de que se busca reducir el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, con el objeto de maximizar el interés superior del menor.

esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución." Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380. Registro digital: 2008540.

⁴³ De rubro y texto: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMENTARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. El artículo citado, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los menores en el núcleo familiar. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquél de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores. Sin embargo, esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, dicho precepto prevé de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Asimismo, el citado precepto determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero. En este sentido, en un grado mayor de especificidad que aquel utilizado en el texto constitucional, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto." Datos de localización: Tesis: 1a. CLVII/2018 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 300. Registro digital: 2018616.



86. Incluso, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México 67.5 por ciento de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia, cifras que evidencian que se les deja desprotegidas y en situación de vulnerabilidad, siendo de esta forma víctimas de violencia económica por sus deudores alimentarios. Asimismo, dicho instituto señaló que tres de cada cuatro hijos e hijas de padres separados no reciben pensión alimenticia, lo que también demuestra la falta de cumplimiento en relación con las pensiones alimentarias que deben percibir los menores de edad, poniendo en peligro su adecuado desarrollo.⁴⁴

87. Además, del informe de "incidencia delictiva del fuero común 2022", elaborado por el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que de enero hasta agosto de 2022, en el Estado de Hidalgo se habían presentado 524 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar,⁴⁵ delito que lo comete quien injustificadamente deje de satisfacer obligaciones alimentarias, no suministrando a otros los recursos necesarios para que subsista, lo que acredita la existencia del incumplimiento del derecho humano a recibir alimentos, aun cuando existan las vías civil y penal para exigir su cumplimiento.

88. Al tenor de lo expuesto, Este Tribunal Pleno concluye que la medida implementada por el legislador local cumple con la tercera etapa del análisis de constitucionalidad.

89. Proporcionalidad en sentido estricto. La presente etapa del test de regularidad constitucional exige realizar un contraste entre el grado de intervención de la medida legislativa en el derecho fundamental afectado (libertad de acceder a un cargo público) y el grado de satisfacción del fin perseguido por ésta (protección y garantía del derecho de alimentos).⁴⁶ En el caso concreto, se

⁴⁴ Véase la Gaceta LXIV/1PPR-6/88667, del Senado de la República, de veintitrés de enero de dos mil diecinueve. Visible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88667.

⁴⁵ Véase: <https://drive.google.com/file/d/14wHIUXvwoWakU1P6bFnb37u4gaCTaSQq/view>.

⁴⁶ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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



considera que la medida satisface las exigencias de proporcionalidad por las siguientes razones.

90. En primer lugar, como ya se mencionó, la medida bajo análisis no representa una prohibición absoluta para acceder al cargo de comisionado, ya que se trata de una restricción que únicamente tiene cabida cuando exista un incumplimiento del pago de la pensión alimenticia prolongado en el tiempo y declarado por la autoridad judicial correspondiente. Además, la restricción prevista no opera en términos irrestrictos, ya que su actualización y vigencia depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

91. En efecto, como se ha precisado, la medida legislativa en análisis, conforme a su ingeniería, se advierte que **está construida con el objeto, no necesariamente de impedir que el deudor alimentario moroso no pueda acceder a cargos públicos en ninguna circunstancia, sino lo que se pretende es actuar como un medio de presión para obligar a que quien aspire a ocupar**

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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894. Registro digital: 2013136.



determinado cargo público, deba estar al corriente de sus obligaciones alimentarias.

92. De tal manera que el deudor alimentario tiene a su disposición en todo momento la posibilidad de hacer cesar los efectos del requisito impugnado mediante el pago de los alimentos vencidos, o bien, tramitar el descuento correspondiente. Incluso, entre más pronto lo haga, mayor beneficio reporta al goce y ejercicio de los derechos de todas las personas involucradas.

93. En ese sentido, es altamente probable que, en aras de lograr su objetivo de acceder a un cargo público, el deudor alimentario moroso prefiera realizar el pago de los alimentos vencidos. Así pues, los beneficios esperados de la medida radican en garantizar los alimentos de una persona y poner fin a una situación desfavorable para su subsistencia y su capacidad de gozar de un desarrollo personal y de un nivel de vida digno.

94. Al respecto, para identificar a la persona que tenga el carácter de deudor alimentario moroso y, por tanto, que se ubica en el supuesto previsto en la norma impugnada, resulta relevante destacar que el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo,⁴⁷ establece que toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez del conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

95. En caso de no desvirtuarse dicho incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores

⁴⁷ **"Artículo 141 BIS.** Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

"De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

"La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción."



Alimentarios Morosos, previsto en los artículos 478 a 480 de la mencionada Ley para la Familia del Estado de Hidalgo.⁴⁸

96. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que, en efecto, es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho de alimentos, que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar en la esfera de derechos del deudor alimentario moroso, al no poder acceder a un cargo público hasta tanto cubra su deuda alimentaria, por lo que la medida legislativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

97. Con base en estas consideraciones, deben desestimarse los argumentos propuestos y, en consecuencia, reconocer la **validez** del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, toda vez que, frente al escenario bajo análisis, relacionado con el derecho humano a recibir alimentos, resulta proporcional la restricción dispuesta en la norma, en relación con la condición para acceder al cargo público en mención.

⁴⁸ **Artículo 478.** En el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, se harán las inscripciones a que se refiere el artículo 141 BIS de la presente ley, dicho registro contendrá:

"I. Nombre, apellidos y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora alimentaria morosa;

"II. Nombre de la acreedora o acreedor o acreedores alimentarios;

"III. Datos del acta que acrediten el vínculo entre la persona deudora y la o el acreedor alimentario, en su caso;

"IV. Número de pagos incumplidos y monto del adeudo alimentario a ese momento;

"V. Órgano jurisdiccional que ordena el registro; y

"VI. Datos del expediente del que deriva su inscripción.

"El Registro del Estado Familiar llevará a cabo la inscripción al día hábil siguiente a la recepción del oficio judicial que así lo ordene."

(Adicionado, P.O. 15 de junio de 2021)

Artículo 479. El registro estará a disposición de toda persona que acredite legítimo interés. Los Oficiales del Registro del Estado Familiar expedirán certificados de No inscripción o Inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, con base en las constancias que obren en su poder, previo pago de los derechos correspondientes."

(Adicionado, P.O. 15 de junio de 2021)

Artículo 480. El certificado expedido por el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos contendrá:

"I. Fecha de emisión;

"II. Nombre Completo y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora morosa; y

"III. Especificación de contar con inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos o en su caso de No inscripción."



VII. DECISIÓN.

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

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 718, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, en atención a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las 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 Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Ríos Farjat, Pérez



Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 718, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 27/2017 (10a.), P./J. 11/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.) y 1a./J. 41/2016 (10a.) y aisladas 1a. CLVII/2018 (10a.), 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. XCI/2015 (10a.), 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) y 1a. LXXXV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, 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 NOTARIADO PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 55, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

IV. NOTARIADO. LA SUSPENSIÓN DE ESTA FUNCIÓN POR ENCONTRARSE BAJO LOS EFECTOS DE UN AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO PENAL POR DELITO DOLOSO GRAVE, VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO B, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL NOTARIADO DEL ESTADO DE PUEBLA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" Y 201, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COMO GRAVE", DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.



Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **tres de octubre de dos mil veintidós**.

**VISTOS;
Y, RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintiuno en el "Buzón Judicial" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día seis de abril de esa misma anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de quien se ostentó como su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

"Artículos 55, fracción I, en la porción normativa 'por nacimiento' y 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, ordenamiento, publicado el 05 de marzo de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida entidad federativa ..."

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** En la demanda, la Comisión promovente señaló que el Decreto impugnado transgrede los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8.2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2, 14.2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

- **El artículo 55, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla** vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, de seguridad jurídica y libertad de trabajo.

- La porción normativa impugnada del artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado local establece como requisito para solicitar el examen de aspirante a persona titular de notaría ser ciudadano mexicano por nacimiento, cuyo efecto



es excluir injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida de forma distinta para participar en el procedimiento de selección de empleo, aunado a que el legislador local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para prever ese requisito.

- Tal disposición se configura como una exigencia que resulta discriminatoria, pues coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento.

- En consecuencia, dado que el precepto cuestionado se traduce en una medida que, al discriminar a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a un determinado empleo que, de acuerdo con la Constitución Federal, no está reservado para aquellas mexicanas por nacimiento, vulnera el derecho humano a elegir un trabajo lícito, cuando cumplan con las condiciones de idoneidad y capacidades.

- En el artículo 32 de la Constitución Federal se establece que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición de la Norma Fundamental se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión. De acuerdo con lo anterior, es dable sostener que el legislador federal es la única autoridad facultada para establecer ciertos cargos y funciones que requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

- En la acción de inconstitucionalidad 93/2018, se sostuvo que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas. En consecuencia, definió que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistémica del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 de la Norma Fundamental, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro Orden Constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas.



- En otros precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las Legislaturas Locales carecen de habilitación constitucional para establecer el requisito de contar con la nacionalidad mexicana por nacimiento.

- De conformidad con lo anterior, el requisito previsto en la norma impugnada resulta contrario al mandato de la Norma Fundamental, pues no es constitucionalmente válido que las Legislaturas Locales impongan el requisito de ser mexicano por nacimiento, por lo que tampoco pueden establecerlo en empleos cuya función ni siquiera corresponde a la de un servidor público, como acontece en el caso de los notarios.

- Si bien no pasa inadvertido que la norma no establece explícitamente la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser nombrado para ese empleo, de su lectura se desprende que se requiere de esa calidad para ser notario público en Puebla, ya que la presentación y aprobación del examen de aspirante al notariado es indispensable para que una persona pueda desempeñarse en ese trabajo, por lo que la norma constituye un requisito de acceso a la carrera notarial y, en consecuencia, un impedimento para que las personas mexicanas por naturalización puedan obtener la patente notarial, ya que ni siquiera pueden participar en el proceso.

- Además, la medida contenida en la disposición impugnada resulta discriminatoria, pues excluye sin base constitucional, a las personas mexicanas por naturalización de solicitar el examen de aspirante a persona titular de una notaría, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los connacionales por nacimiento.

- **En cuanto al artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla**, donde se establece como causa de suspensión de un notario el hecho de que se encuentre vinculado a proceso penal por la presunta comisión de un delito doloso y calificado como grave, es inconstitucional.

- La norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad al condenado por delito, como al sujeto vinculado a un proceso penal, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues aquél ya ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que



implica que se demostró su culpabilidad, trayendo como consecuencia que se le impusiera una condena en su contra.

- El auto de vinculación a proceso es una fase previa al juicio oral, por lo que forma parte de la etapa de investigación en la que el imputado es informado de que existen hechos por los que la autoridad ministerial realiza una investigación sobre su persona y se autoriza la apertura de un periodo de investigación formalizada. En esta etapa pueden imponerse medidas cautelares para garantizar los fines del proceso, que es la emisión de una sentencia.

- La vinculación a proceso sólo forma parte de la fase de investigación en el proceso penal donde el Ministerio Público se encuentra reuniendo indicios para el esclarecimiento de los hechos y los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño, por lo que el simple hecho de que una persona se encuentre vinculada a proceso no significa que ya deba ser tratado como culpable por las conductas delictivas que se le imputan.

- No es dable dar ese tratamiento a la persona sujeta a un proceso penal, pues conforme al principio de presunción de inocencia tutelado en nuestra Constitución Federal, goza de la garantía de que se presumirá su no culpabilidad en todo momento, hasta tanto no se emita una resolución que demuestre lo contrario.

- Así, la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia, pues el legislador poblano sanciona *ex ante* a las personas que se desempeñen como notarios a los que se les haya dictado auto de vinculación a proceso penal, al impedir que continúen con su labor cuando se les esté siguiendo algún proceso de esa naturaleza sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.

- No pasa inadvertido que la disposición, además de especificar que el notario será suspendido cuando se le haya vinculado a proceso, también señala que el ilícito del que se le acusa debe tratarse de un delito doloso y clasificado como grave por la legislación penal aplicable. En este sentido, se estima que dicho precepto no es claro en relación con el tipo de delitos que ameritarán la



suspensión de la labor notarial, pues no existe en México una clasificación, criterio o catálogo que defina cuáles son los delitos que se consideran graves y no graves, ni un método para determinar cuándo se está en presencia de unos y otros.

- Lo anterior es indispensable para brindar certeza jurídica a los notarios que se encuentren vinculados a proceso penal para saber en qué casos pueden ser suspendidos en sus funciones. La norma en ese sentido es ambigua, ya que da pauta a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, podría pensarse que quizá se trata de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa enunciados en el artículo 19 de la Constitución Federal. No obstante, el que los delitos que ameritan esa medida cautelar se consideren como graves no emana de una disposición concreta que les dote de esa calificativa, sino de una interpretación que se ha hecho en relación con esos tipos penales, al considerarse de tal gravedad que ameritan ese tipo de restricción a la libertad personal.

- Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en el artículo 105, fracción I, que para los supuestos de caso urgente en los que se podrá ordenar la detención de una persona, se califican como graves los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en dicho código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor a cinco años de prisión. No obstante, como la propia disposición lo precisa, estas reglas sólo son aplicables para efectos de la detención por caso urgente, por lo que no abona en la determinación de lo que signifique que un delito sea clasificado como grave, según lo prevé la norma tildada de inconstitucional.

- A lo anterior se suma que el Código Penal del Estado de Puebla tampoco establece un método o previsión que aclare cuáles son los delitos graves y no graves. Por lo anterior, se estima que la redacción del precepto es imprecisa, ya que no hay certeza sobre qué delitos específicos ocasionarán que un notario sea suspendido de sus funciones.

4. CUARTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de ocho de abril de dos mil veintiuno,¹ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la

¹ A fojas 40 a 41 del expediente.



Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **61/2021** y turnarlo a la Ministra **Yasmín Esquivel Mossa** para que instruyera el trámite respectivo.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de nueve de abril de dos mil veintiuno,² ordenando dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifesten lo que a su respectiva representación corresponda.

6. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** Mediante oficio presentado el uno de junio de dos mil veintiuno en el "Buzón Judicial" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal ese mismo día, el Congreso del Estado de Puebla rindió su respectivo informe,³ donde en síntesis manifestó:

- En el presente asunto se actualiza la **causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los artículos 20, fracción II y 21, fracción II, en términos de lo que dispone el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días naturales a la fecha de publicación de la norma.

- Aun cuando el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia dispone que, si el último día para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad fuese inhábil podrá presentarse el primer día hábil siguiente,

² A fojas 43 a 45 del expediente.

³ Informe consultable a fojas 84 a 112 del expediente.



atendiendo al principio de supremacía constitucional debe estarse al plazo de treinta días hábiles que se señala en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

- Teniendo en cuenta que la ley impugnada fue publicada el cinco de marzo de dos mil veintiuno y el escrito de demanda fue presentado el día cinco de abril de ese mismo año, los treinta días naturales para promover la demanda vencieron el **cuatro de abril de dos mil veintiuno**, de ahí que ésta resulte extemporánea.

- En relación con los conceptos de invalidez en los que se cuestiona el **artículo 55, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla**, señaló que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, se encuentra dentro del ámbito de facultades de las entidades federativas regular la materia o función notarial.

- Los artículos 32 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales, por disposición de la propia Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, y que tal reserva será aplicable a aquellas funciones que así lo señalen otras leyes federales; y que las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados por el presidente de la República con aprobación del Senado son ley suprema.

- Desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el anexo 1, relativo a las reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización por parte de México, se asentó que sólo los nacionales mexicanos por nacimiento podrán obtener la patente para ejercer como notarios públicos, situación que subsiste en el nuevo Tratado de Comercio o T-MEC.

- En ese sentido, el artículo impugnado no transgrede los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y a la libertad de trabajo al prever que, para obtener la patente de aspirante de notario se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, ya que al haberse formulado por el Estado Mexicano la reserva mencionada, y al tener el referido tratado rango de ley suprema de la Unión, es inconcuso que el Estado de Puebla sólo atendió a lo dispuesto por ella al legislar en lo relativo a la materia notarial.



- Además, el que esa función sólo se ejerza por mexicanos por nacimiento radica en que la actividad notarial es de suma importancia al conferir publicidad, certeza y seguridad jurídica a los actos o negocios que hace constar, es decir, en atención a la fe pública que se le ha delegado al notario para intervenir en determinados actos o negocios y que, por tanto, es indispensable que esté libre de cualquier posibilidad de vínculo jurídico hacia otros países.

- En relación con el **artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla**, señala que no se toma en consideración lo que dispone el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal, donde se establece que el Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

- Del artículo 19 constitucional se desprende que para dictar un auto de vinculación a proceso, es necesario colmar ciertos requisitos de forma y fondo. En cuanto a estos últimos es necesario que: 1) existan datos que establezcan que se ha cometido un hecho; 2) la ley señale como delito ese hecho; y, 3) exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

- El artículo impugnado establece como causa de suspensión de un notario que éste se encuentre vinculado a proceso penal por la presunta comisión de un delito doloso y calificado como grave, ya que el Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, por lo que no tiene vicio de inconstitucionalidad al ser suficiente, con los datos de prueba examinados, si éstos fueron suficientes para demostrar un hecho con apariencia de delito e indicios lógicos que hacen probable la comisión o participación del imputado en su realización.



- Al respecto, el criterio es que no se transgrede el principio de presunción de inocencia al dictar el auto de vinculación a proceso, si éste se sustenta en los datos de prueba aportados por la fiscalía, pues su dictado pretende la formalización de la investigación y en él sólo se efectúa una clasificación jurídica provisional de los hechos que fueron motivo de la formulación de la imputación. Es decir, en esa determinación se fija la materia de la investigación y lo que puede ser objeto del juicio.

- Además, de acuerdo con los principios y reglas que imperan en el nuevo modelo de justicia penal, para el dictado del auto de vinculación a proceso no se requiere la acreditación de los elementos del tipo penal ni del cuerpo del delito, sino que basta que exista un hecho con apariencia de delito e indicios lógicos que presuman la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Por tanto, para el dictado del auto de vinculación es innecesario que los datos de prueba examinados tengan alcance probatorio pleno por ser sólo el sustento para la decisión de abrir o no una investigación formalizada o judicializada contra una persona en la que, una vez cerrada y atendiendo a la teoría del caso del agente del Ministerio Público, éste pueda acusar, sobreseer o suspender el proceso sin llegar a juicio. De ahí que, si la fiscalía cumplió con la carga procesal que le obliga a aportar datos que hagan probable la existencia de un hecho tipificado como delito, y éstos son congruentes y consistentes, no se transgrede el principio de presunción de inocencia.

7. SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla en la acción 61/2021.** Mediante oficio enviado el dos de junio de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el tres de junio de ese mismo año, el director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla compareció para rendir el informe solicitado al Poder Ejecutivo local,⁴ en donde, medularmente, señaló lo siguiente:

- La **acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse**, pues del escrito de demanda sólo se leen argumentos relativos a presentar afirmaciones relaciona-

⁴ Informe consultable a fojas 451 a 490 del expediente.



das con peticiones; sin embargo, no se desarrollan argumentos por los que deba ser considerada la invalidez de la norma.

- Del artículo 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se desprende claramente que, además de enunciar los preceptos constitucionales que se estimen violados, se requiere que la demanda contenga conceptos de invalidez. En el caso, esto no acontece, pues no se esbozan conceptos de invalidez.

- En cuanto a la **promulgación y publicación de la Ley del Notariado del Estado de Puebla**, éstos no son inconstitucionales o inconvenientes, pues el gobernador del Estado cuenta con atribuciones para la promulgación, publicación y sanción de las leyes y decretos que expide el Congreso del Estado, en términos del artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- **En relación con el artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado del Estado de Puebla**, se lee que uno de los requisitos para solicitar el examen de aspirante a titular de una notaría es ser mexicano por nacimiento, el cual la Comisión accionante refiere que vulnera los derechos de igualdad y no se atiende la prohibición de discriminación. Sin embargo, no repara en la naturaleza de la norma, pues pasa por alto que el cargo de notario público es una delegación conferida al titular del Poder Ejecutivo, además de que la función notarial es una cuestión de orden público e interés social.

- Derivado de lo anterior, los requisitos para ser notario público necesitan ser delimitados de la misma manera, lo que no implica discriminación, sino una distinción que no está prohibida por la Constitución Federal.

- El titular de una notaría está investido de fe pública por el Estado, por delegación del Ejecutivo que ejerce esa función de orden público e interés social, por lo que el Estado tiene un interés primario en su organización y buen funcionamiento.

- Considerando lo anterior, los requisitos para acceder a una patente de notario público no pueden ni deben ser distintos a los que se requieren para ser



governador del Estado de Puebla, entre los que se encuentra ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, según se dispone en el artículo 116, último párrafo, de la Constitución Federal, pues se le está encomendando una labor propia del Poder Ejecutivo.

- La Constitución Federal dispone diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento, pues su ejercicio se relaciona con los intereses o el destino de la nación, las áreas estratégicas del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad o soberanía nacionales respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros, lo cual ocurre con el cargo de notario público por tener conferidas facultades que son propias directamente del Ejecutivo Estatal, además de que interviene en asuntos que ponen en peligro la supervivencia del país, porque se está hablando de la disposición de la propiedad como primer orden, el traslado de dominio, la existencia de sociedades y asociaciones y, en general, temas relacionados con el territorio de la demarcación que se le otorgó.

- Entonces, no se trata de una discriminación, sino de una distinción la que se realiza con ese tipo de requisitos, incluso hasta honorífica en atención a la naturaleza de la concesión de la fe pública. Además de ninguna manera se le prohíbe laborar en el ámbito notarial o en la materia notarial, sólo es que la titularidad de una notaría se encuentra reservada a las personas nacidas en territorio mexicano en atención a la figura que delega esa función.

- **En cuanto al artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado**, donde se establece que los notarios sólo podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por encontrarse bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso, calificado como grave por la legislación penal aplicable, considera que no existe vulneración al principio de presunción de inocencia, pues con tal previsión se busca resguardar los derechos humanos relativos a la propiedad y seguridad jurídica de aquellos usuarios que acuden a solicitar sus servicios.

- Se debe tomar en consideración que la existencia de que el titular de una notaría esté vinculado a proceso implica la existencia de indicios razonables que



permiten inferir que él participó o cometió la conducta delictiva; tan es así que se le vinculó a proceso.

- El auto de vinculación a proceso es una fase previa al juicio oral, forma parte de la investigación en la que el imputado es informado de que existen hechos por los cuales la autoridad ministerial realiza una investigación sobre su persona y se autoriza la apertura de un periodo de investigación formalizada. En él pueden imponerse medidas cautelares de carácter real o procesal para garantizar los fines del proceso, que es la emisión de una sentencia.

- Si bien con la presunción de inocencia debe tratársele como inocente, ante la comisión o posible comisión, o ante los indicios de que participó o cometió la figura delictiva, debe considerarse el riesgo que es para la sociedad que no se suspendan sus funciones. Es entonces que el legislador, a través de la fracción impugnada, busca proteger a la sociedad en general sobre los intereses particulares del titular de la notaría.

- Resulta contrario a la ley privilegiar que un profesional del derecho continúe con la función del notariado, aun cuando se evidencia que su conducta, experiencia y fe pública conferida puede afectar a la sociedad.

- La función pública debe ser garantizada para que la colectividad pueda ejercer sus derechos derivados de una operación, o que pueda disfrutar libremente de sus bienes sin ninguna perturbación, pues debe imperar, dentro del ámbito de justicia, la seguridad jurídica que es respetada si se realiza la suspensión de la patente a aquel notario que se ve inmiscuido en actividades irregulares.

- La intención del legislador al emitir la norma impugnada es que la actuación de los notarios que se encuentren bajo los efectos del auto de vinculación a proceso sea suspendida para evitar que, en caso de que el notario no obtenga resolución favorable, todo aquello que haya emitido o autorizado durante la vigencia de la suspensión de la patente quede invalidado y a su vez genere un perjuicio a la sociedad, evitando daños de difícil reparación a los usuarios de la notaría.



- Además, al estar encaminada la regulación de la función notarial, el legislador sólo se aliena a tomar medidas urgentes ante la posible vulneración de derechos de la colectividad, esto en atención a que es indudable que tal medida sólo puede tomarla el Ejecutivo Estatal, a cuyo exclusivo cargo y dirección está encomendada la institución notarial, sin que tampoco sea necesario acudir a la autoridad judicial para que pronuncie sentencia de suspensión o cese de algún notario, precisamente porque éstos tienen su estatuto especial, y su ejercicio, funcionamiento y dirección, están colocados dentro de la órbita de las facultades de uno de los poderes federales, como ya se dijo, del Ejecutivo.

- Por todo lo anterior, puede sustentarse que el legislador previó la manera de cuidar hasta el más mínimo detalle en beneficio de la sociedad, y con ello, cualquier cuestión que pudiera poner en riesgo el orden público e interés social, por tanto, no existe vulneración al principio de presunción de inocencia.

8. OCTAVO.—**Pedimentos del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

9. NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta de junio de dos mil veintiuno,⁵ la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁶

⁵ Foja 667 del expediente.

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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



10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,⁸ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. La Ley del Notariado para el Estado de Puebla, en la que se contienen las disposiciones impugnadas, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el **viernes cinco de marzo de dos mil veintiuno**, por lo que **el plazo para promover la demanda inició el sábado seis de marzo de dos mil veintiuno y venció el domingo cuatro de abril de ese mismo año.**

"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."

⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

⁸ **Acuerdo General Número 5/2013**

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

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

⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**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."



13. En este caso, consta que la demanda y sus anexos se recibieron el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue habilitado para recibir todas las promociones de carácter jurisdiccional, según lo ordenado en el artículo décimo sexto, fracción I, en relación con el artículo décimo noveno del Acuerdo General de Administración II/2020 del presidente de este Alto Tribunal,¹⁰ lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

MARZO DE 2021						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5 ¹¹	6 ¹²
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

¹⁰ **Acuerdo General de Administración II/2020**

"Artículo décimo sexto. Las medidas de protección a la salud que se implementarán en la Suprema Corte son las siguientes:

"I. Implementación del Buzón Judicial Automatizado, ubicado en el edificio sede, para la recepción de documentos dirigidos a áreas jurisdiccionales y administrativas."

"Artículo décimo noveno. El Buzón Judicial Automatizado ubicado en el edificio sede de la Suprema Corte recibirá todas las promociones de carácter jurisdiccional, el cual funcionará de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas para promociones ordinarias, y de las 15:00 a las 24:00 horas para promociones de término.

"Los promoventes presentarán directamente las promociones, incluyendo, en su caso, los anexos, en los buzones instalados para tal efecto; deberán sellar la carátula o primera hoja con el reloj cheador que se encuentra en los buzones, y generar el acuse con dicho dispositivo.

"Queda bajo la responsabilidad exclusiva de los promoventes la verificación de que los documentos que depositen en los buzones estén contenidos en sobre u otro empaque similar, debidamente firmados, integrados y dirigidos al órgano jurisdiccional que corresponda.

"En el caso de que el promovente presente un documento en el buzón y no lo selle con el reloj cheador, se tendrá por presentado hasta en el momento que se abra el paquete y sea razonado por el personal competente de la Suprema Corte. Si el escrito carece de firma autógrafa, dicha situación se hará constar en el razonamiento que corresponda para los efectos legales a que haya lugar.

"El Buzón Judicial Automatizado también recibirá la documentación dirigida a los órganos y áreas administrativos ubicados en el edificio sede, para lo cual los promoventes se sujetarán a lo previsto en este artículo."

¹¹ Fecha de publicación del Decreto por el que se expide la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.

¹² Primer día del plazo para presentar la demanda.



ABRIL DE 2021						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4 ¹³	5 ¹⁴	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

14. Dado que la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **lunes cinco de abril de dos mil veintiuno, es decir, el día hábil inmediato siguiente al del vencimiento del plazo que, precisamente, fue inhábil por ser domingo**, según se desprende de los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia,¹⁵ en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁶ se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

15. Por lo anterior, **se desestima la causa de improcedencia alegada por el Poder Legislativo del Estado de Puebla** en la que sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse al haberse promovido la demanda de forma extemporánea, pues no se presentó justo a los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, según se ordena en el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal,¹⁷ plazo

¹³ Fecha de vencimiento del plazo.

¹⁴ Fecha de presentación de la demanda en el Buzón Judicial de la SCJN. Sello de recepción visible al reverso de la foja 001 del expediente.

¹⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

¹⁶ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 105.** ...



que a su juicio debe ser atendido a pesar de lo que se dispone en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, lo anterior en atención al principio de su prelación constitucional.

16. Tal planteamiento es **infundado**, pues no se advierte vicio de inconstitucionalidad alguno en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que maximiza el acceso a la justicia constitucional que imparte esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo además aplicable la tesis **2a. LXXX/99**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA."¹⁸

17. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹⁹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que estime violatorias de los derechos humanos.

"II. ...

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

¹⁸ **Tesis aislada 2a. LXXX/99**, de texto: "De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, registro digital: 193831.

¹⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."



18. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²¹ confiere a la persona que presida esa institución la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

19. En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República,²² en contra del "Artículo 55, fracción I, en la porción normativa 'por nacimiento' y 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla", por estimar que vulneran los derechos humanos de dignidad y/o discriminación, seguridad jurídica y libertad de trabajo, así como el principio de presunción de inocencia.

20. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovida la presente acción de inconstitucionalidad por un ente legitimado para ello, a través de quien legalmente lo representa.

21. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla sostiene que debe sobreseerse esta acción de inconstitucionalidad,

²⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

"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."

²¹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"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."

²² Foja 35 del expediente.



pues en la demanda sólo se hicieron diversas afirmaciones sobre lo que se reclama, mas no se expusieron conceptos de invalidez.

22. La causa de improcedencia es **infundada**, pues del escrito de demanda se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expone diversos planteamientos en contra de los artículos 55, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", así como 201, fracción I, ambos de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por estimar que transgreden diversos preceptos constitucionales y convencionales, así como los principios de igualdad y no discriminación; seguridad jurídica; libertad de trabajo; presunción de inocencia y legalidad.

23. Dado que la causa de improcedencia que hace valer el Ejecutivo Local exige una argumentación que tiene una íntima relación con el fondo de las cuestiones planteadas, se **desestima**, lo que encuentra apoyo 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."²³

24. Cabe señalar que el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla un decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Notariado de esa entidad federativa, entre ellas, el artículo 55 de ese ordenamiento, mas en una fracción distinta a la impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Dado que no se advierte que las modificaciones a la Ley del Notariado hayan afectado de modo alguno a las disposiciones controvertidas por la Comisión accionante, no existe obstáculo para proceder a su estudio.

25. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes o que este órgano judicial advierta de oficio, se procede al estudio de

²³ **Jurisprudencia P./J. 36/2004**, de texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.



los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

26. QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas y catálogo de temas.** De la demanda se advierte que las normas impugnadas son el artículo 55, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**",²⁴ así como el artículo 201, fracción I,²⁵ ambas de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno.

27. A efecto de facilitar el estudio de los conceptos de invalidez, por razón de método, éste se realizará en los apartados que se detallan a continuación:

CONSIDERANDO	TEMA
SEXTO	<p>Requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento, para solicitar el examen de aspirante a persona titular de notaría.</p> <p>Artículo impugnado: artículo 55, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.</p>
SÉPTIMO	<p>Suspensión de la función de notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal (presunta transgresión a los principios de seguridad jurídica y de presunción de inocencia).</p> <p>Artículo impugnado: artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.</p>

²⁴ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla**

"**Artículo 55.** Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen."

²⁵ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla**

"**Artículo 201.** Los notarios sólo podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por las siguientes causas:

"I. Encontrarse bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso, clasificado como grave por la legislación penal aplicable."



28. SEXTO.—**Requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen a persona titular de notaría.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el artículo 55, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y de libertad de trabajo.

29. La porción normativa en cuestión es discriminatoria, pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida por naturalización de la posibilidad de solicitar el examen de aspirante a titular de una notaría, dándoles un trato diferente con respecto a los connacionales por nacimiento, vedándoles la posibilidad de acceder a ese empleo.

30. Agrega que el legislador local se encuentra inhabilitado constitucionalmente para prever ese requisito, pues de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Legislaturas Locales carecen de atribuciones para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento.

31. La disposición señalada por la accionante es la siguiente (se subraya la porción normativa impugnada):

"Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen; ..."

32. El concepto de invalidez es **fundado**.

33. El Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,²⁶ analizó la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para

²⁶ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas



ejercer diversos cargos públicos; lo que también fue examinado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2018,²⁷ 45/2018 y su acumulada 46/2018,²⁸ 59/2018,²⁹ 88/2018,³⁰ 93/2018,³¹ 4/2019,³² 40/2019,³³ 111/2019,³⁴ 157/2017,³⁵ 67/2018 y su acumulada 69/2018,³⁶ 70/2019,³⁷ 113/2020,³⁸ 192/2020,³⁹ 65/2021⁴⁰ y 100/2021 y su acumulada 101/2021,⁴¹ llegando a la conclusión de que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará indefectiblemente a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

34. De los asuntos citados y, en particular, en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 88/2018,⁴² se destacaron como principales consideraciones las siguientes:

con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

²⁷ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

²⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

²⁹ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

³⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

³¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

³² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

³³ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

³⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

³⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

³⁶ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

³⁷ Resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veintiuno.

³⁸ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

³⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

⁴⁰ Resuelta en sesión de once de enero de dos mil veintidós.

⁴¹ Resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós.

⁴² Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose



- Si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, llega a la conclusión de que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará indefectiblemente a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

- La habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso de una entidad federativa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

35. A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano:

"Título I
"Capítulo II
"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", y 260, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército



en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y,

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ..."

36. De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).



- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el apartado B del artículo 30 constitucional, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

37. El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto no perder la nacionalidad mexicana por nacimiento independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía para que, quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia en igualdad de circunstancias.



- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países, cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32 para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

38. Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (de Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen



las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero a los hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional y a los hijos de mexicanos por naturalización que nazcan en el extranjero, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30, relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37, relativo a la pérdida de la nacionalidad, los criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la Doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad" y que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".



39. Del análisis de la exposición de motivos se desprende la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones; además, se consideró que la nacionalidad es una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas; en tanto que fue precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el **ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales deben ser desempeñados por mexicanos por nacimiento**, pues *"sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países"*.

40. A partir de entonces, el Constituyente ha definido expresamente en la Ley Fundamental aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

41. En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente, como ya se vio, estableció expresamente diversos **cargos y funciones públicas** que deberán ser ocupados y ejercidos por mexicanos por nacimiento pero, además, en términos de su párrafo segundo precisó que *"esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión"*.



42. En ese sentido, este Alto Tribunal llega a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para **ocupar y ejercer cargos y funciones públicos**; toda vez que del artículo 32, párrafo segundo, del máximo ordenamiento se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro Orden Constitucional, la facultad para determinar los **cargos y funciones** para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

43. Consecuentemente, aplicados los razonamientos anteriores al artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla,⁴³ se concluye que es inconstitucional, pues el Congreso Local incorporó en ese precepto el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para solicitar el examen a titular de la notaría y, con ello, para acceder a la **función de orden público** que desempeñan.

44. Si se toma en cuenta que, de acuerdo con el artículo 48, párrafo segundo, del ordenamiento citado,⁴⁴ la manera ordinaria de acceder al notariado es resultar triunfador en un examen de oposición entre sustentantes que han realizado una práctica notarial y que han sido previamente calificados como aspirantes en un examen anterior, se infiere que el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen de aspirante a titular de notaría, previsto en el artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado local, es una exigencia para **acceder a una patente de notario público en el Estado de Puebla y, por ende, a la función de orden público que tienen encomendada.**

⁴³ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla**

"**Artículo 55.** Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicana por nacimiento, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen."

⁴⁴ **Ley del Notariado para el Estado de Puebla**

"**Artículo 48.** ...

"La manera ordinaria de acceder al notariado es resultar triunfador en un examen de oposición entre sustentantes que han realizado una práctica notarial y que han sido previamente calificados como aspirantes, en un examen anterior."



45. En relación con la función que desempeñan los notarios públicos, la Ley del Notariado del Estado de Puebla establece lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la organización, régimen, función, actuación, representación, el régimen de responsabilidades, la dirección y supervisión de la institución notarial en el Estado de Puebla."

"Artículo 3. En el Estado corresponde al notariado el ejercicio de la función notarial, por medio de las facultades del Congreso del Estado, al cual toca regularla.

"El notariado se regirá dentro del marco del notariado latino, esta ley organiza la función de la persona titular de la notaría como un tipo de ejercicio profesional del derecho y establece las condiciones necesarias para su correcto ejercicio, el cual debe ser: a) Colegiado; b) Imparcial; y, c) Libre.

"La institución del notariado consiste en el sistema que, en el marco del notariado latino y mediante esta ley, organiza la función de la persona titular de la notaría como un tipo de ejercicio profesional del derecho y establece las disposiciones necesarias para su correcto ejercicio imparcial, calificado, colegiado y libre, en términos de ley.

"Su imparcialidad y probidad debe extenderse a todos los actos en los que intervenga de acuerdo con ésta y con otras leyes."

"Artículo 4. Corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, la facultad de expedir las patentes de notario y de aspirante a la persona titular de la notaría, conforme a las disposiciones contenidas en la presente ley.

"Al Ejecutivo y a las autoridades notariales del Estado, les corresponde aplicar la presente ley y vigilar su debido cumplimiento.

"La persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, en la esfera administrativa, dictará las medidas que estime pertinentes para el exacto cumplimiento de esta ley, y para garantizar la eficaz prestación del servicio público del notariado.



Asimismo, instrumentará las medidas necesarias para facilitar la actividad notarial a fin de que la prestación del servicio se desarrolle en total libertad y expedituz para la persona usuaria del servicio notarial, cumpliendo con el derecho y al servicio del bien y la paz en el Estado de Puebla."

"Artículo 5. Esta ley regula el tipo de ejercicio profesional del derecho como oficio jurídico consistente en que la persona titular de la notaría, en virtud de su asesoría y conformación imparcial de su documentación en lo justo concreto del caso, en el marco de la equidad, el Estado constitucional de derecho y de la legalidad derivada del mismo, reciba por fuerza legal del Estado el reconocimiento público y social de sus instrumentos notariales con la finalidad de proteger la seguridad jurídica de los otorgantes y solicitantes de su actividad documentadora."

"Artículo 10. Las personas titulares de las notarías son auxiliares en la administración de justicia. El Congreso, la administración, el tribunal y el colegio coadyuvarán en el desempeño de esta función."

"Es obligación de la persona titular de la notaría y el personal a su servicio, guardar absoluta reserva para con las personas que no tengan injerencia en el otorgamiento, dirección o revisión del acto, hecho o convenio en el que intervengan."

"Deberán observar las disposiciones deontológicas que resulten afines al ejercicio de la función notarial mediante la expedición y previa aprobación del código de ética, a través del cual sean determinados los principios y valores que regulen el ejercicio de la función notarial."

"Artículo 12. La función notarial es ejercida por las personas titulares de las notarías, sin sometimiento al erario y sin sueldo o paga del gobierno o de las entidades públicas o privadas"

"En relación con lo anterior, la fe pública se ejerce en cada caso concreto, y en una función delegada por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, que corresponde a la figura de descentralización por colaboración, por lo que



sus actividades son vigiladas o supervisadas por el mismo Ejecutivo, a través de las autoridades notariales, mismas que se establecen en la presente ley."

"Artículo 13. De conformidad con los postulados del notariado latino incorporado al sistema del notariado local, en cada instrumento y en la asesoría relativa, la persona titular de la notaría deberá proceder conforme a los principios jurídicos y deontológicos de su oficio profesional; en consecuencia la persona titular de la notaría está obligado a la lealtad y a la integridad frente a quienes solicitan sus servicios, por consiguiente, no podrá tratar a una parte como su cliente y a la otra no, sino que la consideración será personal y profesionalmente competente por igual bajo los siguientes principios y valores:

"I. Seguridad jurídica;

"II. Certeza Jurídica;

"III. Estabilidad;

"IV. Confiabilidad;

"V. Rogación;

"VI. Imparcialidad;

"VII. Transparencia;

"VIII. Honestidad;

"IX. Secrecía;

"X. Profesionalismo;

"XI. Independencia;

"XII. Obligatoriedad del servicio; y,

"XIII. Responsabilidad.



"Los anteriores principios, les serán aplicados a cada parte o persona que solicite su servicio. La violación a este artículo actualiza de inmediato el procedimiento disciplinario previsto en esta ley.

"La persona titular de la notaría, conforme al carácter público de su función, está obligada a guardar secreto profesional.

"Las personas titulares de las notarías están obligadas a ser imparciales, si bien tal imparcialidad se expresa igualmente mediante la prestación de una asistencia adecuada a la parte que se encuentre en situación de inferioridad respecto de la otra, para así obtener el equilibrio necesario en aras de una equidad entre las partes.

"La fe pública constituye el soporte de los principios de certeza, seguridad y legalidad jurídica, representa la garantía que da el Estado a los particulares, mediante la determinación que hace la persona titular de la notaría, de que los actos otorgados ante ella o él son previa y debidamente vinculados a la observancia de la ley y el derecho, confiriéndoles la calidad de verdaderos."

"Artículo 14. Las personas titulares de las notarías deberán:

"I. Cumplir y proveer el cumplimiento de la Constitución, la Constitución del Estado de Puebla, así como las leyes y reglamentos que de ellas emanen;

"II. Observar y cumplir puntual y escrupulosamente los principios que regulan su función, referidos en el artículo anterior;

"III. Respetar la confidencialidad y estricta protección de datos personales previstas por las leyes, sujetando cualquier informe a la estricta observancia de esta ley;

"IV. Ejercer sus funciones de manera personal e ininterrumpida, proporcionando a los usuarios eficiencia, prontitud y calidad en la prestación de sus servicios;

"V. Prestar los servicios notariales con igualdad, decoro, eficiencia, escrupulosidad, aseo jurídico y disposición. Las mismas obligaciones deberán ser



observadas por los empleados y colaboradores de la notaría a cargo de la persona titular, bajo su estricta y personal supervisión y responsabilidad;

"VI. Ajustar los actos y hechos en los que intervenga, a los procedimientos, trámites y plazos previstos en la ley;

"VII. Sujetarse al arancel que regula el cobro de sus honorarios profesionales;

"VIII. Calcular, en auxilio de las autoridades fiscales, las cantidades que deberán pagar los contribuyentes bajo su única y estricta responsabilidad, enterando, íntegra y puntualmente las cantidades líquidas, a las autoridades fiscales competentes, apegando su cómputo a la estricta observancia de las leyes que regulan la materia, proporcionando a las personas solicitantes la información relativa al cálculo y entregando diligentemente, a las personas usuarias de los servicios notariales, los comprobantes de pago, debidamente requisitados, en los que consten los datos y su vinculación con las operaciones otorgadas y las cantidades íntegras de los impuestos, complementos y derechos que hubieren sido efectivamente enterados. En caso de infracción a esta disposición, la Dirección General del Notariado informará de inmediato el hecho a las autoridades fiscales competentes;

"IX. Recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a las declaraciones de voluntad de los comparecientes que ante él acuden, a los actos y hechos jurídicos en los que intervenga, proveyéndolos de certeza, seguridad jurídica, estabilidad, legalidad, eficacia y autenticidad, debiéndolos consignar ante su fe y reproducirlos en los instrumentos públicos que resulten de su autoría;

"X. Asesorar a las personas solicitantes en materia jurídica, explicándoles el valor, alcance y las consecuencias legales de los actos o hechos, consignados ante su fe y que sean materializados en el instrumento público que resulte de su autoría, salvo a las personas profesionales en derecho, en cuyo caso se hará constar expresamente dicha excepción. Al efecto deberá expedir a favor de las personas interesadas, los testimonios, copias o certificaciones, conforme lo establezcan las disposiciones legales aplicables;



"XI. Proveerse a su costa de las herramientas tecnológicas e informáticas que le permitan la utilización de la firma electrónica avanzada o su equivalente, de igual forma, del software o hardware que resulte apto, suficiente, necesario y conveniente para cumplir debida, eficaz y eficientemente, el ejercicio de su función;

"XII. Obtener la firma electrónica avanzada, el sello digital, los certificados digitales y demás herramientas virtuales o análogas expedidas por las autoridades o unidades administrativas dependientes de las entidades gubernamentales, y que sean facultadas para tal propósito por la normatividad aplicable;

"XIII. Observar y cumplir, sin demora alguna, las instrucciones que sean proveídas por el interventor;

"XIV. Desempeñar, en su caso, la actividad de interventor cuando así sea designado por la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, en términos de las disposiciones aplicables;

"XV. Cumplir puntual y escrupulosamente con las disposiciones que le imponga esta ley o cualquier otra legislación aplicable que relacione el ejercicio de la función notarial; y,

"XVI. Observar y cumplir, diligentemente y sin demora alguna, las disposiciones que expidan las autoridades correspondientes, dado el caso de emergencia sanitaria, desastres causados por fenómenos naturales, ya sean meteorológicos o atmosféricos, hidrológicos, geofísicos o biológicos, debiendo siempre prevalecer el principio *pacta sunt servanda*."

"Artículo 24. La dirección, supervisión y la vigilancia del correcto ejercicio de la función notarial está a cargo del Poder Ejecutivo del Estado, quien la ejerce por conducto de la Consejería Jurídica, la cual se encuentra delegada por competencia a la Dirección General del Notariado, a sus direcciones competentes, y las demás unidades administrativas de su adscripción como autoridades notariales.

"La función notarial es de orden e interés público, corresponde a la ley y a las instituciones que contempla, procurar las condiciones que garanticen la



profesionalidad, la independencia, la imparcialidad y autonomía de la persona titular de la notaría en el ejercicio de la fe pública de la que está investida, a fin de que esta última pueda manifestarse libremente, en beneficio de la certeza y seguridad jurídica que demanda la sociedad y sin más limitaciones ni formalidades que las previstas por la ley.

"En consecuencia, las autoridades administrativas y judiciales proveerán lo conducente para hacer efectiva y expedita la independencia funcional del notariado auxiliándole de la misma forma, cuando así lo requiera el notariado, para el eficaz ejercicio de sus funciones."

"Artículo 25. La función notarial es el conjunto de actividades que la persona titular de la notaría realiza conforme a las disposiciones de esta ley, para garantizar el buen desempeño y la seguridad jurídica en el ejercicio de dicha función autenticadora. Posee una naturaleza compleja, toda vez que es pública en cuanto proviene de los Poderes del Estado y de la ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de la persona titular de la notaría y de la documentación notarial al servicio de la sociedad y, por otra parte, es autónoma y libre, para la persona titular de la notaría que la ejerce, actuando con fe pública.

"La función autenticadora es la facultad otorgada por la ley a la persona titular de la notaría para que se reconozca como cierto lo que éste asiente en las actas o escrituras públicas que redacte, salvo prueba en contrario, esta función se ejerce de manera personal y en todas sus actuaciones de asesoría, instrumentación y juicio, debe conducirse conforme a la prudencia jurídica y de manera imparcial.

"Las personas titulares de las notarías, para el debido ejercicio de su función, reciben las confidencias de los comparecientes; en consecuencia, deben guardar reserva, discreción, medida y prudencia sobre la información y datos que les sean confiados, ya sea que estos obren o no en el protocolo a su cargo.

"Las personas titulares de las notarías, sus amanuenses, escribientes, capturistas, analistas y demás personal que labore o hubiera laborado, en la notaría a su cargo y tengan o hubieren tenido acceso a la información, documentación



o datos que obren en la notaría, serán sujetos a las disposiciones que, en materia penal, resulten aplicables para el caso de violación al secreto profesional, transparencia y protección de datos personales.

"Se exceptúan de tal provisión los avisos, informes y copias certificadas que le soliciten o requieran la Dirección General del Notariado, las Autoridades Judiciales, Ministeriales, Hacendarias, en materia de Inteligencia Financiera o de Fiscalización."

"Artículo 30. El ejercicio del oficio notarial es incompatible con toda dependencia, empleo, cargo o comisión público, privado o de elección popular, y con el ejercicio de la profesión de abogado o licenciado en derecho en asuntos en que haya contienda. La persona titular de la notaría tampoco podrá ser comerciante, ministro de culto o agente económico de cualquier clase en términos de las leyes respectivas. ..."

"Artículo 47. La carrera notarial es un sistema que organiza los estudios e investigación de las diversas disciplinas jurídicas, dirigidas al mejor desempeño de la función notarial y para la difusión y puesta en práctica de sus principios y valores éticos y jurídicos en beneficio del Estado."

"Artículo 48. La carrera notarial también es el proceso mediante el cual los profesionales del derecho se capacitan para ejercer el derecho y en consecuencia hacer accesible la preparación básica para el examen de aspirante al notariado como condición pública de una mejor competencia profesional para el examen de oposición.

"La manera ordinaria de acceder al notariado es resultar triunfador en un examen de oposición entre sustentantes que han realizado una práctica notarial y que han sido previamente calificados como aspirantes, en un examen anterior.

"El objeto de la carrera notarial consiste en mejorar el servicio en la función notarial, mediante la comprobación de su capacidad intelectual y moral, garantizando con ello día a día su estabilidad en el cargo, elevando en consecuencia su nivel jurídico y su calidad personal y social del servicio notarial, en términos



de colaboración entre las autoridades notariales y el colegio, con referencia a los interesados y a la sociedad en general."

46. De las disposiciones anteriores se puede inferir lo siguiente:

- La institución del notariado es *sui generis*, ya que se encomienda para su desempeño a particulares licenciados en derecho mediante la expedición de la patente respectiva después de haber presentado los exámenes de oposición correspondientes. Por tal razón, posee una naturaleza compleja, pues es pública en cuanto proviene de los Poderes del Estado y de la ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de la persona titular de la notaría y de la documentación notarial al servicio de la sociedad y, por otra, es autónoma y libre para el titular de la notaría que la ejerce actuando con fe pública.

- El notario público realiza una **función de orden público delegada por el Ejecutivo del Estado** que consiste en dar fe pública, así como desplegar un conjunto de actividades previstas en la ley, con el objeto de satisfacer las necesidades de interés social: autenticidad, certeza y seguridad jurídica de los actos y hechos jurídicos, en una función que corresponde a la figura de descentralización por colaboración, por lo que sus actividades son vigiladas o supervisadas por el mismo Ejecutivo, a través de las autoridades notariales.

47. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la **función que realizan los notarios en el Estado de Puebla es de orden público**, pues es el Estado a través del Poder Ejecutivo Local quien otorga la patente respectiva a aquellos que reúnan los requisitos previstos por la ley correspondiente y vigila que los notarios al realizar su actuación cumplan con dicha legislación; inclusive, tiene la facultad para suspender o revocar dicha patente en los casos que prevé la ley. Cabe resaltar que idéntica conclusión fue sostenida por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**.⁴⁵

48. Dada la **naturaleza pública de la función que realizan los notarios públicos**, y constatado que en la disposición impugnada el Congreso del Estado

⁴⁵ Resuelta en la sesión del quince de octubre de dos mil veinte.



de Puebla está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para solicitar el examen de aspirante a titular de la notaría, y, con ello, para acceder a una patente notarial que permite el ejercicio de tal **función, se debe declarar su inconstitucionalidad**, pues la **función notarial** no está prevista como aquellas para las que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional por haberla emitido una autoridad incompetente.

49. Por lo anterior, se declara la invalidez de **la porción normativa "por nacimiento"** del artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, debiéndose leer como sigue:

"Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicana, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen."

50. SÉPTIMO.—**Suspensión de la función de notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal (presunta transgresión a los principios de seguridad jurídica y presunción de inocencia).** La Comisión accionante aduce que el artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla resulta inconstitucional por establecer como causa de suspensión de un notario el que se encuentre vinculado a proceso penal por la presunta comisión de un delito doloso calificado como grave.

51. Considera que la norma impugnada coloca en un mismo plano de igualdad tanto al condenado por delito como al sujeto vinculado a un proceso penal, siendo que este último no guarda relación con el primer supuesto, pues en éste ya se ha seguido un procedimiento en su contra y se han acreditado todos los elementos del delito, lo que implica que se demostró su culpabilidad.

52. De esta forma, tal disposición contraviene el principio de presunción de inocencia, ya que el legislador poblano sanciona *ex ante* a las personas que se



desempeñen como notarios a los que se les ha dictado auto de vinculación a proceso penal, al impedir que continúen con su labor cuando se les esté siguiendo algún proceso de esa naturaleza, sin haberse comprobado efectivamente su responsabilidad o culpabilidad.

53. Así, la norma en combate se traduce en una medida desfavorable fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, siendo esa medida una consecuencia adversa para la persona que le impide seguir desempeñando su empleo.

54. El artículo impugnado es el siguiente:

"Artículo 201. Los notarios sólo podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por las siguientes causas:

"I. Encontrarse bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso, clasificado como grave por la legislación penal aplicable; ..."

55. Los conceptos de invalidez son **fundados**.

56. La norma cuestionada establece que los notarios pueden ser suspendidos por estar bajo los efectos del auto de vinculación a proceso penal por delito doloso clasificado como grave por la legislación aplicable.

57. Tal como lo señala la Comisión accionante, el precepto impugnado transgrede el **principio de presunción de inocencia** previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, donde se establece el derecho que tiene toda persona a quien se le impute un delito a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa. Por su importancia, se transcribe el precepto en cuestión.

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.



"A. De los principios generales: ...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa; ..."

58. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2018,⁴⁶ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente:

"Ahora bien, este Alto Tribunal, al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016, consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presume su inocencia –mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene ‘efectos de irradiación’ que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de ‘estar sujeto a proceso penal’, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

"Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia, y de esta forma, explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: 1) como regla de trato procesal; 2) como regla probatoria; y, 3) como estándar probatorio o regla de juicio.

"Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal ‘...consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal’, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es ‘impedir la aplicación de medidas

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte.



judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena', toda vez que 'la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías'.

"Por su parte, en el Caso *Suárez Rosero Vs. Ecuador*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2⁴⁷ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos '... se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva', **puesto que** '... en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida', de tal manera que sería '... lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos' (**párrafo 77**).

"Posteriormente, en el asunto *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, dicho tribunal internacional dejó claro que la presunción de inocencia '... es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme' (**párrafo 154**). **En esta línea, en el diverso *López Mendoza Vs. Venezuela* expuso con toda claridad que** '... la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable' (**párrafo 128**).

⁴⁷ "Artículo 8. Garantías judiciales

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:"



"De acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocésal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

"Como segunda conclusión, señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

"De acuerdo con lo expuesto, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocésales."

59. Siguiendo el precedente citado, se puede concluir que el principio de presunción de inocencia, como regla de trato en su vertiente extraprocésal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en un hecho de carácter delictivo o análogos a éstos, y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada **1a. CLXXVI/2013 (10a.)**, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA



COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.⁴⁸

60. En el presente caso, la disposición impugnada establece el mandato de suspender del ejercicio de sus funciones a los notarios que se encuentren bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso por un delito doloso.

61. El artículo 316 de Código Nacional de Procedimientos Penales⁴⁹ señala los requisitos para el dictado de un auto de vinculación a proceso durante la etapa de la audiencia inicial, siendo los siguientes:

⁴⁸ **Tesis aislada 1a. CLXXVI/2013 (10a.)**, de texto: "A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado, especialmente de las autoridades policiales. Dada la trascendencia de una acusación en materia penal, la Constitución otorga al imputado una serie de derechos fundamentales a fin de garantizar que se efectúe un juicio justo en su contra, sin embargo, de nada sirven estos derechos cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo. Frente a estas acciones se corre el enorme riesgo de condenar al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, se puede desplazar a la imputación pública realizada por la policía.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 564, registro digital: 2003693.

⁴⁹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso

"El Juez de Control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que:

"I. Se haya formulado la imputación;

"II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar;

"III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo; y,

"IV. Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

"El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de Control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.



- Que el Ministerio Público haya formulado la imputación ante el Juez de Control.

- Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar.

- De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo.

- Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

62. El auto de vinculación a proceso da lugar, entre otros efectos, a que se decrete el inicio de la investigación complementaria durante el plazo que haya sido determinado por el Juez de Control.⁵⁰ En el curso de esta fase, el Ministerio

"El proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un hecho delictivo distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente."

⁵⁰ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria

"El Juez de Control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

"El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de Control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga del mismo antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

"En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente."

"Artículo 322. Prórroga del plazo de la investigación complementaria

"De manera excepcional, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de investigación complementaria para formular acusación, con la finalidad de lograr una mejor preparación del caso, fundando y motivando su petición. El Juez podrá otorgar la prórroga siempre y cuando el plazo solicitado, sumado al otorgado originalmente, no exceda los plazos señalados en el artículo anterior."



Público, atendiendo el deber de lealtad,⁵¹ debe recabar los elementos de prueba que permitan lograr el esclarecimiento de los hechos⁵² a fin de que, una vez que se declare el cierre de la fase de investigación complementaria, se encuentre en condiciones, sea para: **a)** solicitar el sobreseimiento parcial o total; **b)** solicitar la suspensión del proceso; o bien; y, **c)** formular la acusación.

63. Se advierte entonces que el auto de vinculación a proceso no es una resolución en la que se determine la existencia del delito, y menos aún la responsabilidad de quien tiene el carácter de imputado, pues hasta esa etapa del procedimiento penal, es decir, en la de investigación,⁵³ únicamente existe la **mera probabilidad** de que pueda ser responsable de la comisión del delito.

⁵¹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 128. Deber de lealtad

"El Ministerio Público deberá actuar durante todas las etapas del procedimiento en las que intervenga con absoluto apego a lo previsto en la Constitución, en este código y en la demás legislación aplicable.

"El Ministerio Público deberá proporcionar información veraz sobre los hechos, sobre los hallazgos en la investigación y tendrá el deber de no ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando resuelva no incorporar alguno de esos elementos al procedimiento, salvo la reserva que en determinados casos la ley autorice en las investigaciones."

⁵² **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 212. Deber de investigación penal

"Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma.

"La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión."

"Artículo 213. Objeto de la investigación

"La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño."

⁵³ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 211. Etapas del procedimiento penal

"El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

"I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

"a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de Control para que se le formule imputación; e,



64. Para que se determine la responsabilidad penal de una persona, es necesario que al cabo de la etapa de juicio el tribunal de enjuiciamiento, con sustento en las pruebas admitidas, desahogadas y valoradas, determine que, por haberse satisfecho el nivel de suficiencia probatoria a que se refieren los artículos 359 y 402, párrafo tercero, del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁵⁴ descrito por el legislador como "**más allá de toda duda razonable**", es procedente que se declare que la persona imputada es responsable del delito por el que fue acusado.

65. En vista de lo anterior se concluye que, al preverse en el artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla la suspensión de los notarios de esa entidad federativa por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso, se transgrede el principio de presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal previsto en el artículo 20, apartado B,

"b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

"II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio; y,

"III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

"La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

"El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."

⁵⁴ **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

"Artículo 359. Valoración de la prueba

"El tribunal de enjuiciamiento valorará la prueba de manera libre y lógica, deberá hacer referencia en la motivación que realice, de todas las pruebas desahogadas, incluso de aquellas que se hayan desestimado, indicando las razones que se tuvieron para hacerlo. La motivación permitirá la expresión del razonamiento utilizado para alcanzar las conclusiones contenidas en la resolución jurisdiccional. Sólo se podrá condenar al acusado si se llega a la convicción de su culpabilidad más allá de toda duda razonable. En caso de duda razonable, el tribunal de enjuiciamiento absolverá al imputado."

"Artículo 402. Convicción del tribunal de enjuiciamiento

"...

"Nadie podrá ser condenado, sino cuando el tribunal que lo juzgue adquiera la convicción más allá de toda duda razonable, de que el acusado es responsable de la comisión del hecho por el que siguió el juicio. La duda siempre favorece al acusado."



fracción I, de la Constitución Federal, pues permite que a los fedatarios públicos de esa entidad federativa se les suspenda del ejercicio de sus funciones con base en el dictado de un auto de vinculación a proceso, cuando éste sólo supone **la probabilidad** de que pudieron cometer o que participaron en un delito, mas no que existen pruebas que demuestren "**más allá de toda duda razonable**" que son los responsables de un delito. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 83/2019**.⁵⁵

66. Es necesario precisar que lo anterior no significa que resulte inconstitucional que las entidades federativas prevean faltas administrativas que tengan como consecuencia la suspensión de los notarios en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando ello derive de un procedimiento disciplinario o sancionador en el que se respeten las garantías del debido proceso y, por ende, de audiencia y legalidad.

67. Cabe resaltar también que en el artículo 155, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵⁶ se contempla como una medida cautelar la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral. En tal virtud, también es posible que los notarios públicos que se encuentren vinculados a un proceso puedan ser suspendidos en sus funciones con motivo de su aplicación, siempre que así lo determine el Juez de Control, considerando las pruebas aportadas por las partes y teniendo en cuenta el principio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, esto es, justificando que tal medida es idónea y proporcional, así como la menos lesiva para el imputado, lo que encuentra sustento en el artículo 156 del citado ordenamiento procesal penal.⁵⁷

⁵⁵ Resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil veinte.

⁵⁶ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares: ...

"XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; ..."

⁵⁷ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 156. Proporcionalidad

"El Juez de Control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el



68. Del mismo modo, es factible que el ejercicio de la función notarial pueda verse interrumpido temporalmente, **no por el dictado del auto de vinculación a proceso, sino por la aplicación de otras medidas cautelares que determine el Juez de Control y que por su propia naturaleza, harían materialmente imposible que una persona titular de notaría continúe ejerciendo sus actividades**, tal como las previstas en las fracciones XIII y XIV del artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁵⁸ esto es, el resguardo domiciliario, o bien, la prisión preventiva, lo que incluye también a la prisión preventiva oficiosa señalada en el artículo 167 de ese mismo ordenamiento.⁵⁹

Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

"Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable.

"En la resolución respectiva, el Juez de Control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado."

⁵⁸ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga, o

"XIV. La prisión preventiva."

⁵⁹ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

"Artículo 167. Causas de procedencia.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército,



69. **En suma**, dado que el precepto impugnado transgrede el principio de presunción de inocencia, **se declara la invalidez del artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla.**

70. **OCTAVO.—Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria

la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"**I.** Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"**II.** Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"**III.** Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"**IV.** Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"**V.** Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"**VI.** Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"**VII.** Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"**VIII.** Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"**IX.** Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"**X.** Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"**XI.** Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;

"**XII.** Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 261 en relación con el 260;

"**XIII.** Femicidio, previsto en el artículo 325;

"**XIV.** Robo a casa habitación, previsto en el artículo 381 Bis;

"**XV.** Ejercicio abusivo de funciones, previsto en las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 220, en relación con su cuarto párrafo;



de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirá sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

71. En esos términos, a manera de síntesis, en este fallo se ha determinado lo siguiente:

- En el **considerando sexto**, donde se analizó el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen a titular de notaría, se declaró

"**XVI.** Enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, en relación con su séptimo párrafo; y,

"**XVII.** Robo al transporte de carga, en cualquiera de sus modalidades, previsto en los artículos 376 Ter y 381, fracción XVII.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Fiscal de la Federación, de la siguiente manera:

"**I.** Contrabando y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 102 y 105, fracciones I y IV, cuando estén a las sanciones previstas en las fracciones II o III, párrafo segundo, del artículo 104, exclusivamente cuando sean calificados;

"**II.** Defraudación fiscal y su equiparable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado supere 3 veces lo dispuesto en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando sean calificados, y

"**III.** La expedición, venta, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación, exclusivamente cuando las cifras, cantidad o valor de los comprobantes fiscales, superen 3 veces lo establecido en la fracción III del artículo 108 del Código Fiscal de la Federación.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad.

"Si la prisión preventiva oficiosa ya hubiere sido impuesta, pero las partes manifiestan la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, el Ministerio Público solicitará al Juez la sustitución de la medida cautelar para que las partes concreten el acuerdo con el apoyo del órgano especializado en la materia.

"En los casos en los que la víctima u ofendido y la persona imputada deseen participar en un mecanismo alternativo de solución de controversias, y no sea factible modificar la medida cautelar de prisión preventiva, por existir riesgo de que el imputado se sustraiga del procedimiento o lo obstaculice, el o la Juez de Control podrá derivar el asunto al órgano especializado en la materia, para promover la reparación del daño y concretar el acuerdo correspondiente."



la invalidez **de la porción normativa "por nacimiento"** del artículo 55, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por lo que tal precepto debe leerse como sigue:

"Artículo 55. Para solicitar el examen de aspirante a persona titular de la notaría, la interesada deberá satisfacer los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicana, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta al momento de solicitar el examen."

• En el **considerando séptimo**, donde se abordó la suspensión de la función de notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal, se **declaró la invalidez del artículo 201, fracción I**, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, por transgredir el principio de presunción de inocencia.

72. En atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria en la materia,⁶⁰ las declaratorias de invalidez **surtirán sus efectos** con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 55, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", y 201, fracción I, de la Ley del Notariado

⁶⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM**

"**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."



para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Puebla, en atención a lo expuesto en los considerandos sexto, séptimo y octavo de esta decisión.

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

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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 y catálogo de temas.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos cuarenta y dos y cuarenta y ocho, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para solicitar el examen a persona titular de notaría, consistente en declarar la invalidez del artículo 55, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo a la suspensión de la función de notario por encontrarse bajo los efectos de un auto de vinculación a proceso penal (presunta transgresión a los principios de seguridad jurídica y presunción de inocencia), consistente en declarar la invalidez del artículo 201, fracción I, de la Ley del Notariado para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil veintiuno, y octavo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de tres de octubre 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.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 73/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1450, con número de registro digital: 29893.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, 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 TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA).

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).

III. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. 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.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO QUE AMERITE PENA DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN O INHABILITADA, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA, POR ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN O ABUSO DE CONFIANZA Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE MAGISTRADO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE



JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN I, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE PENA DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA" E "INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISIS DEL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO QUE AMERITE PENA DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN O INHABILITADA, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA, POR ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN O ABUSO DE CONFIANZA PARA OCUPAR EL CARGO DE MAGISTRADO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN I, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE PENA DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA" E "INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO PARA OCUPAR EL CARGO DE MAGISTRADO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO SATISFACE LA EXIGENCIA DE IDONEIDAD PARA ALCANZAR LA FINALIDAD DE LA NORMA, PUES ENTRAÑA UNA VALORACIÓN ALTAMENTE SUBJETIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).



IX. 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 9, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 62, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR UN DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN, PERO SI SE TRATA DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA" E "INHABILITARÁ PARA EL CARGO CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN O INHABILITADA, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA, POR ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN O ABUSO DE CONFIANZA Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE JUEZA O JUEZ EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ARTÍCULO 9, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 62, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR UN DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN, PERO SI SE TRATA DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA" E "INHABILITARÁ PARA EL CARGO CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISIS DEL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN O INHABILITADA, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA, POR ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN O ABUSO DE CONFIANZA PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZA O JUEZ EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA



(DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 62, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR UN DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN, PERO SI SE TRATA DE ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA" E "INHABILITARÁ PARA EL CARGO CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO QUE LESIONE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZA O JUEZ EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA CONSTITUYE UNA HIPÓTESIS AMBIGUA QUE OTORGA UNA AMPLIA DISCRECIONALIDAD AL APLICADOR DEL SUPUESTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SU REMISIÓN AL ARTÍCULO 62, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LESIONE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

XIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO INTENCIONAL Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR LOS CARGOS DE SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA, SECRETARIO DE ACUERDOS Y ACTUARIO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA).

XIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO INTENCIONAL PARA OCUPAR LOS CARGOS DE SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA, SECRETARIO DE ACUERDOS, Y ACTUARIO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, RESULTA SOBREINCLUSIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA).



XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 55, APARTADO B, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN I, Y 9, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, EN SUS REMISIONES A LOS ARTÍCULOS 60, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO", Y 62, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LESIONE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, RESPECTIVAMENTE, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN IV, DE LA REFERIDA LEY Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 55, APARTADO B, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CITADA CONSTITUCIÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del asunto.	14
II.	OPORTUNIDAD	La demanda se presentó oportunamente.	15
III.	LEGITIMACIÓN	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover la acción.	15



IV.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se impugnan los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.	17
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se actualiza alguna causa de improcedencia o sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.	20
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Se propone la invalidez del artículo 8, fracción I, en relación con el artículo 60, fracción I, de la Constitución Local, en cuanto hace al requisito de ser mexicano "<i>por nacimiento</i>", así como en relación con la fracción VI, en la parte que dice: "<i>u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público</i>".</p> <p>Se propone la invalidez del artículo 9, fracción I, en relación con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, en cuanto hace a la porción normativa: "<i>u otro que lesione la buena fama en el concepto público</i>".</p> <p>Se propone la invalidez del artículo 15, fracción IV, que establece: "<i>No haber sido condenado por delito intencional</i>".</p> <p>Se propone reconocer la validez del artículo 8o., fracción I, en relación con el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, en la parte que dice: "<i>No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.</i>"</p> <p>Se propone reconocer la validez del artículo 9, fracción I, en relación con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, en la parte que dice: "<i>... no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.</i>"</p>	20-72



VII.	EFFECTOS	Se propone declarar la invalidez en los términos y para los efectos precisados.	72
	Extensión de efectos	Se propone extender los efectos de la invalidez al artículo 55, apartado B, párrafo cuarto, de la misma Constitución Local que establece: <i>"Para ser electo Magistrado deberán cumplirse los requisitos previstos en el artículo 60 de esta Constitución, además de los señalados en la ley."</i> , para los efectos precisados.	75
	Resolutivos	Se propone: Primero. Procedente y parcialmente fundada. Segundo. Reconoce validez. Tercero. Decreta invalidez. Cuarto. Publicación de los puntos resolutivos.	75

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 111/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante Decreto Número 255, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el dieciséis de julio 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, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante Decreto Número 255, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado de la República, el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Baja California.

3. **Preceptos vulnerados.** La accionante estimó como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 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; 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ello, a la luz de los derechos de seguridad jurídica, legalidad, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, y derecho de acceso a un cargo en el servicio público.

4. **Conceptos de invalidez.** La actora planteó los siguientes argumentos:

Invalidez del requisito de ser mexicano "por nacimiento"

- La accionante precisa que el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California establece que para ser nombrado Magistrado de ese tribunal, se deben cumplir los requisitos que se prevén en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California para ser Magistrado del Poder Judicial del Estado. Y esta norma de la Constitución Local, que complementa el contenido normativo de la que se cuestiona, en su fracción I dispone que para ser nombrado en este último cargo, se debe cumplir, entre otros, con el requisito de ser ciudadano mexicano **por nacimiento**.

- Luego de exponer un marco normativo sobre los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, la Comisión actora sostiene que éstos se



vulneran con el artículo 8, fracción I, impugnado, porque el Congreso del Estado de Baja California no era competente y no tenía facultades para establecer ese requisito de ser mexicano por nacimiento para un cargo en el servicio público local, de modo que legisló sobre una materia para la que estaba constitucionalmente inhabilitado.

- Para justificar ese aserto, la Comisión alude al contenido de los artículos 30 y 34 constitucionales en relación con las formas de adquisición de la nacionalidad mexicana (por nacimiento y por naturalización) y respecto de los derechos que asisten a los ciudadanos mexicanos; enseguida, en lo que ha de resaltarse para el caso, argumenta que de conformidad con el artículo 32 constitucional, la restricción para que mexicanos por naturalización accedan a cargos en el servicio público, exclusivamente se refiere a aquellos que estén reservados por la Constitución (los enumera) o por leyes del Congreso de la Unión, a mexicanos por nacimiento.

- De manera que además de los previstos expresamente en la Constitución, el legislador federal es la única autoridad facultada para legislar a efecto de establecer ciertos cargos y funciones públicos que requieran la calidad de mexicana o mexicano por nacimiento. Ello se corrobora, afirma, de la reforma al artículo 32 constitucional,¹ de la que se observa que la razón que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir ese requisito de ser mexicano por nacimiento para determinados cargos públicos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o la seguridad y defensa nacionales, es decir, cuando se trate de cargos y funciones ligados a los conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los cuales deba evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

- Aduce que en la acción de inconstitucionalidad 48/2009 este Tribunal Pleno consideró que para que las leyes establezcan ese requisito de ser mexicano por nacimiento, deben justificarse razonablemente los anteriores objetivos, pues

¹ Aunque no lo precisa, alude a la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, que fue comentada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 48/2009.



la libertad de configuración del legislador no es absoluta. Sin embargo, en la evolución de la interpretación de la reserva que establece el artículo 32 constitucional, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018, esta Suprema Corte lo examinó en armonía con el artículo 1o. de la misma Norma Fundamental y determinó que las Legislaturas Locales no están habilitadas para regular supuestos en los que se dé acceso a cargos públicos sólo a mexicanos por nacimiento, pues las entidades federativas no pueden, en ningún caso, regular al respecto, lo que se ha reiterado en muchos otros precedentes (los menciona), entre ellos, señala que está la acción de inconstitucionalidad 59/2018 en la que se examinó una norma del Estado de Colima similar a la aquí impugnada y que resulta plenamente aplicable a este caso.

- Aclara que el artículo 60, fracción I, de la Constitución de Baja California, al referir ese requisito al cargo de Magistrado del Poder Judicial de la entidad, sí es respetuoso del artículo 116, fracción III, de la Constitución General de la República; sin embargo, el Congreso del Estado no podía hacer extensivo ese requisito para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad, porque no estaba habilitado para legislar al respecto, y dicho cargo no está contemplado entre aquellos para los cuales la Constitución Política del país prevé tal requisito, además que el Tribunal de Justicia Administrativa no pertenece al Poder Judicial del Estado sino que se trata de un órgano constitucional autónomo local, por ende, no le es aplicable la exigencia prevista en ese artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

En diverso aspecto, sostiene que la disposición normativa controvertida también vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, en relación con el artículo 1o., ambos de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier persona ciudadana mexicana a cargos en la función pública, en condiciones de igualdad y no discriminación, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes; por tanto, la norma es inconstitucional, pues adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización no es un impedimento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

Invalidez del requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito



- La Comisión señala que los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California establecen que para ejercer los cargos de Magistrado, Juez, secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuario de ese órgano jurisdiccional se requiere no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, o bien, no haber sido condenado por delito doloso o intencional o por cualquier otro delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público cualquiera que fuere la pena; y en ese sentido, estima que esas exigencias constituyen una exclusión injustificada para determinadas personas que transgreden los derechos de igualdad y no discriminación en el acceso a un cargo en el servicio público, la libertad de trabajo y la seguridad jurídica, pues los requisitos que se establezcan deben ser claros y objetivos y no susceptibles de calificaciones subjetivas o morales.

- Explica que el legislador estableció en la fracción I del artículo 8 de la ley controvertida, que además de los requisitos previstos en ese numeral, serán exigibles los establecidos en el diverso 60 de la Constitución Local, en lo que interesa, el contenido en la fracción VI de esta última norma, que prevé lo conducente para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial Local, y exige "*No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*"

- Mientras que en el artículo 9, fracción I, de la ley impugnada se estableció que se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política del Estado, el cual dispone los requisitos para ejercer el cargo de Juez en el Poder Judicial Estatal, entre ellos, el previsto en la fracción V, que exige "*no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.*"

- Por otra parte, en el artículo 15, fracción IV, de la ley cuestionada, dice, para los cargos de secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuario, se exige "*No haber sido condenado por delito intencional.*"



- Respecto de dichas normas controvertidas afirma que contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad, ya que excluyen de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ejercer los cargos mencionados, lo que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación, y la libertad de trabajo, dado que resultan *sobreinclusivas*.

- Luego de exponer algunas reflexiones sobre el contenido del derecho de igualdad y no discriminación a la luz del artículo 1o. constitucional y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en relación con la libertad de trabajo protegida en el artículo 5o. de nuestra Constitución Federal, y el derecho de acceso a un cargo en el servicio público previsto en el artículo 35, fracción VI, de la misma, además de invocar algunos otros instrumentos internacionales en torno a esos derechos, la Comisión actora aduce que los preceptos impugnados son contrarios a ellos.

- Lo anterior, porque impiden de manera injustificada que las personas accedan a los cargos públicos referidos cuando hubieren sido condenadas por un delito doloso o intencional, aun cuando ya hubieren cumplido la pena impuesta; y sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no objetivamente con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión, de manera que la medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentren en esa condición social y/o jurídica, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad.

- Explica las funciones que tienen encomendadas quienes ocupen esos cargos, para sostener que respecto de éstas las exigencias de las normas, dada su generalidad y amplitud resultan sobreinclusivas, porque permiten excluir personas que hayan cometido delitos que no incidan con el desempeño de esas funciones. Señala que aunque pudiere pensarse que el legislador quiso acotar los requisitos para exigir cierta probidad u honestidad a las personas que aspiren a esos cargos públicos, para garantizar que éstos se desempeñen con regularidad y apego a la legalidad, tales exigencias desbordan su objetivo, porque terminan por excluir a todas las personas que pretenden reinsertarse en la sociedad tras haber cumplido una pena.



- Señala que en el caso específico debe tomarse en consideración que el legislador local estableció que para el cargo de Magistrado y Juez del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la persona tampoco podrá ocupar tales cargos cuando el delito que cometió lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo cual significa que todas las personas que se encuentren en ese supuesto quedarán inhabilitadas para poder acceder a empleos públicos en la entidad, cuando a juicio de la autoridad que aplique las disposiciones, su buena fama se encuentre mermada por tener cualquier antecedente penal, sin importar cuál haya sido el delito, el grado de responsabilidad, el tipo de pena y su temporalidad.

- Considera que lo anterior es arbitrario y desproporcionado y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho a acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que el uso de la expresión "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*" resulta amplia y ambigua, puede comprender todo tipo de delitos dolosos, graves o no graves, e incluso aquellos que no guarden relación con las funciones del cargo a desempeñar; además que decidir sobre "la buena fama en el concepto público" requiere una apreciación subjetiva del operador jurídico que deba decidir en qué casos la comisión de un determinado delito como los que refiere la norma y su sanción, ha restado honorabilidad o buena reputación a una persona, pasando por alto que la buena o mala fama no puede tener una connotación o significado uniforme aceptable para todos, sino que entraña una valoración subjetiva, de ahí que también se vulnere la seguridad jurídica.

- Agrega que las exigencias normativas que se aplican en términos de los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la ley impugnada son discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos referidos, además de que propician un supuesto de discriminación por motivos de condición social y por dejar en estado de incertidumbre a las personas por una redacción imprecisa y poco clara, pues las distinciones que realizan tienen el objeto de obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

- La generalidad de los requisitos, dice, se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas



que han cumplido una pena y buscan reinsertarse en la sociedad, creando así una condición estigmatizante; siendo que una vez que la persona ha cumplido la pena que le haya sido impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público, pues haber cometido un ilícito y haber cumplido una pena por ello, no debe marcar a la persona como un delincuente de por vida o como una persona carente de honestidad o probidad.

- Dicho lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las exigencias impugnadas deben ser analizadas a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación. En ese sentido, solicita se realice un test de escrutinio estricto de proporcionalidad a las normas controvertidas. Y sostiene que dicho escrutinio no se supera, pues las exigencias contenidas en las normas impugnadas, aunque pudieran justificar una finalidad constitucionalmente válida como es establecer los mejores perfiles para que quienes ocupen esos cargos, buscando que sean personas rectas, probas y honorables, para la adecuada y eficiente prestación del servicio público; tales requisitos no tienen una relación directa, clara e indefectible con esa finalidad, pues no garantizan su satisfacción.

- Además, aduce que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón se le excluya de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un cargo en el servicio público.

- Finalmente, solicita que se extiendan los efectos de la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad.

5. Registro y turno. Mediante proveído de dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **111/2021**; por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. Admisión y trámite. Por auto de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista



a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, para que rindieran sus respectivos informes.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California:

- Refiere que la fracción I del artículo 8 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 60, fracción I, de la Constitución Local, relativo a que las personas interesadas en ejercer *la Magistratura* del referido tribunal deberán tener nacionalidad mexicana por nacimiento, cumple con los parámetros que deben considerarse para establecer a esos funcionarios, pues sus labores son jurisdiccionales, además que el tribunal forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción y cuenta con una Sala Especializada en responsabilidades administrativas y combate a la corrupción, conforme lo establecen los artículos 2, 6, 27 y 28 de la legislación impugnada.

- Sostiene que la norma resiste el juicio de proporcionalidad y razonabilidad, pues tiene una finalidad constitucionalmente válida, ya que responde a una razón objetiva: acotar la participación de mexicanos por naturalización en la selección para determinados cargos públicos cuyas funciones encomendadas atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, fuerzas armadas o a la titularidad de alguna secretaría de Estado.

- Agrega que en todo caso, el instrumento que guarda aplicación es el Convenio Internacional del Trabajo No. 118 relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en Materia de Seguridad Social de 1962, empero, lo dispuesto por este tratado ha sido cumplido por el Estado Mexicano; aunado a ello, refiere que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en determinadas circunstancias puede existir trato diferenciado en razón de situaciones objetivas, concretas y particulares; además de que su actuación se encuentra facultada por la libertad configurativa de la cual gozan los Estados respecto a dicho tema y, por tanto, a su juicio los ciudadanos que desarrollan funciones de Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado deberán ajustarse a lo dispuesto para los Magistrados del Poder Judicial.

- Sostiene que el artículo 32 constitucional dispone que los cargos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento se reservan



a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Y conforme a la exposición de motivos de la reforma a ese precepto constitucional de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, colige que la distinción de ser mexicano por nacimiento para determinados cargos no vulnera el derecho de igualdad y no es discriminatoria.

- Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, sostiene que los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15, fracción IV, de la ley impugnada no son inconstitucionales por exigir como requisito para acceder a los cargos de Magistrado, Juez, secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuario del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, no haber sido condenado por los delitos allí referidos; en ello, el legislador hizo uso de su facultad de libertad configurativa.

- Se debe tener en cuenta que los cargos a desempeñar se refieren a la administración de justicia, por lo que se trata de exigencias razonables que no vulneran los derechos de igualdad y no discriminación y la libertad de oficio o profesión, pues tratándose de un empleo público, la voluntad del particular interesado va más allá de la elección libre de cualquier empleo, pues se está expresando la voluntad de desempeñar actividades propias del Estado con la finalidad de salvaguardar la impartición de justicia, en este caso, la administrativa.

- Así, afirma que las normas superan un test de proporcionalidad, pues tienen un fin constitucional válido como es la administración de justicia prevista en el artículo 17 constitucional, que es una de las funciones públicas más relevantes del Estado Mexicano, y contribuye a preservar el Estado de derecho y la seguridad jurídica; y es una medida congruente, conducente e idónea para alcanzar dicho fin, porque se garantiza que las personas que imparten justicia han evitado en todo momento incurrir en conductas contrarias a la seguridad pública, a la paz y tranquilidad social; además que es la medida menos restrictiva posible, pues no se impide a las personas el ejercicio de su derecho al empleo o a la libertad de trabajo en otros ámbitos distintos a la impartición de justicia.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California:

- Sostiene que el Poder Legislativo Local sí actuó con facultades y libertad de configuración para emitir las normas impugnadas de conformidad con la



competencia residual que le atribuye el artículo 124 constitucional; y lo hizo de acuerdo con el procedimiento legislativo que establecen los artículos 27 a 35 de la Constitución Local, el cual se cumplió en el caso en forma debida. Por tanto, considera que las porciones normativas ahora impugnadas están apegadas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- Así, el titular del Ejecutivo Estatal argumenta que debe declararse inoperante el concepto de invalidez en que la demandante aduce que el legislador local no tenía competencia para legislar; al respecto, afirma que del artículo 32 constitucional no se deriva una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para disponer cargos y funciones para las que se requiera ser mexicano por nacimiento, pues la intención del Constituyente sólo fue que esa reserva se refiriera a quienes no adquieran otra nacionalidad, pero de allí no se desprende que ese requisito no pueda ser exigido en cargos distintos a los que establezcan la Constitución o leyes del Congreso Federal.

- Aduce que la exigencia de ser mexicano por nacimiento para el cargo de Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado sí tiene una finalidad constitucional imperiosa y es razonable, porque está relacionada con un área prioritaria del Estado Mexicano como es la administración de justicia (alude a las labores jurisdiccionales que atañen al puesto), además que es acorde con lo que establece el artículo 116 constitucional respecto de Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados.

- Respecto a la solicitud de invalidez de los artículos 8, fracción I, 9, fracción I, y 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con la exigencia de no haber cometido determinados delitos para los distintos cargos a que esas normas se refieren, señala que éstas no son contrarias a los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo en el servicio público.

- Ello, dice, pues tales exigencias tienden al fortalecimiento de la independencia e imparcialidad del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, ya que debe reconocerse que la designación de los cargos relativos tiene una dimensión política que se justifica no sólo por las funciones a desempeñar, sino también por la legitimidad democrática de la designación, garantizándose una apariencia de



independencia que inspire legitimidad y confianza al justiciable, a los ciudadanos y a la sociedad (alude a la exposición de motivos de la ley impugnada).

- Refiere también que los requisitos en discusión son acordes con lo que dispone el artículo 95, fracción IV, de la Constitución Federal para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque son indispensables para la independencia del Poder Judicial y garantizar los derechos de los justiciables, a través de una justicia administrada por hombres probos y aptos (cita la exposición de motivos de la Constitución Política del País de 1917, Diario de Debates de 1o. de diciembre de 1916).

- Señala que, de estimarse que el derecho a la igualdad y no discriminación entra en colisión con el valor de la independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales y la administración de justicia que las normas buscan proteger, se debe realizar un análisis de ponderación en los términos que propone, a efecto de dilucidar cuál debe prevalecer, siendo que, en su punto de vista, se debe proteger la finalidad imperiosa de la norma, que es de interés general, frente a la afectación que pueda resentir una persona.

9. **Alegatos.** Mediante acuerdo de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, se tuvo a la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formulando alegatos.

10. **Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. Este 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 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, así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de este Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación



el veintiuno de mayo de dos mil trece; esto, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas generales de carácter local y la Constitución Federal.

II. OPORTUNIDAD

12. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

13. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el viernes dieciocho de junio de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del sábado diecinueve de junio al domingo dieciocho de julio de la referida anualidad.

14. La demanda se presentó el viernes dieciséis de julio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna su presentación.

III. LEGITIMACIÓN

15. La acción fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, calidad que acreditó con copia certificada del acuerdo expedido por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, relativo a su nombramiento.

16. Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

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

"...

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



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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

17. En ese sentido, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI,² la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su presidente, por lo que se actualiza la hipótesis de legitimación que contempla el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su representante legal.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

18. La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez de los artículos 8, fracción I, 9, fracción I y 15 fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto Número 255, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

² **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."



19. Estos preceptos disponen:

"Artículo 8. Para ser nombrado Magistrado del tribunal, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, contenidos en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

"Artículo 9. Para ser nombrado Juez, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Juez del Poder Judicial del Estado, contenidos en el artículo 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

"Artículo 15. Para ser secretario de Estudio y Cuenta o secretario de Acuerdos del Tribunal, se requiere:

"...

"IV. No haber sido condenado por delito intencional; y,

"...

"Para ser actuario del tribunal, se requiere cumplir con los mismos requisitos que se establecen para secretario de Estudio y Cuenta o secretario de Acuerdos, excepto la experiencia profesional a que se refiere la tercera fracción."

20. El artículo **60** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al que **remite** el artículo 8, fracción I, de la ley controvertida, establece los requisitos para ser **Magistrado del Poder Judicial Local** y, al respecto, en lo que interesa, señala:

(Reformado, P.O. 6 de octubre de 1997)

"Artículo 60. Para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial, se requiere como mínimo:



"I. Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"...

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 2 de febrero de 2007)

"VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."

21. Mientras que el artículo **62** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al que **remite** el artículo 9, fracción I, de la legislación cuestionada, establece los requisitos para ser **Juez del Poder Judicial Local** y, al respecto, en lo que aquí importa resaltar, dispone:

(Reformado primer párrafo, P.O. 19 de octubre de 2020)

"Artículo 62. Los Jueces serán designados bajo el proceso de examen psicométricos y de oposición, mismo que aplicará el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los términos de esta Constitución y la ley; durarán cinco años en el cargo, y podrán ser ratificados hasta por dos periodos más, cuando se distingan en el ejercicio de sus atribuciones y una vez que fueren evaluados atendiendo a los criterios objetivos que disponga la ley. En ningún caso podrán permanecer por más de quince años en el cargo. Para ser Juez se requiere:

"...

(Reformada, P.O. 2 de febrero de 2007)

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; ..."

22. Ahora bien, de los conceptos de invalidez que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se colige que impugna el **artículo 8, fracción**



I, por el hecho de que, para ocupar el puesto de Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, con la remisión que se hace al artículo 60 de la Constitución Local, se exigen como requisitos de elegibilidad los relativos a: **(i)** ser mexicano "por nacimiento"; y, **(ii)** "No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena".

23. Por otra parte, la actora impugna el **artículo 9, fracción I**, por el hecho de que, para ocupar el puesto de Juez del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, con la remisión que se hace al artículo 62 de la Constitución Local, se exige el requisito previsto en la fracción V de esta norma superior en el ámbito estatal, en la parte normativa que establece: "No haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena."

24. Así, el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California se examinará a partir de *la remisión* hecha al artículo 60, fracciones I y VI, de la Constitución de la entidad federativa, en las porciones referidas. Mientras que el artículo 9, fracción I, se analizará a partir de la remisión al artículo 62, fracción V, de la referida Norma Constitucional de la entidad federativa, también en la parte indicada.

25. Atento lo anterior, aunque resulte obvio, se estima pertinente hacer dos precisiones: **1)** en esta acción de inconstitucionalidad no se impugnan los artículos 60, fracciones I y VI, ni 62, fracción V, de la Constitución Local, respecto de los cargos a que se refieren (Magistrado y Juez del Poder Judicial del Estado, respectivamente), sino que se invocan únicamente en cuanto *dan contenido, por vía de remisión*, a los requisitos de elegibilidad para los cargos de Magistrado y Juez del Tribunal Contencioso Administrativo de dicho Estado de la República; y, **2)** no es materia de esta acción de inconstitucionalidad la regularidad de los artículos 8, fracción I y 9, fracción I, en cuanto remiten al contenido normativo de las restantes fracciones de los artículos 60 y 62 de la Constitución Local, respectivamente, pues los conceptos de invalidez son claros en hacer descansar la



inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos sólo en los aspectos ya referidos.

26. Por último, en cuanto a este apartado concierne, se precisa que se impugna también el artículo 15, fracción IV, en cuanto exige como requisito para ser secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuario, todos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California: "No haber sido condenado por delito intencional".

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

27. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1 Problema jurídico I. Requisito de ser mexicano "por nacimiento" para acceder al cargo de Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California

28. Como se precisó en la síntesis de conceptos de invalidez expuesta en el apartado correspondiente de esta resolución, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el **artículo 8, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el contenido normativo que el legislador le asignó al remitir al artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de cuya fracción I resulta que se exige como requisito para ser *Magistrado* de dicho Tribunal Contencioso Administrativo ser ciudadano mexicano "*por nacimiento*".

29. La accionante argumenta que dicho requisito es inconstitucional, medularmente, porque estima que el legislador local no tenía competencia para establecerlo, ya que, de conformidad con el artículo 32 constitucional, la reserva de determinados cargos en el servicio público sólo para mexicanos por nacimiento se constriñe únicamente a los previstos en la propia Constitución y a los que establezcan las leyes del Congreso de la Unión, lo que excluye la posibilidad de



que las Legislaturas de los Estados dispongan cargos con tal reserva en el servicio público local.

30. El concepto de invalidez es esencialmente **fundado**.

31. Es cierto que la interpretación de este Alto Tribunal en relación con el contenido normativo del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha evolucionado. En el criterio vigente de la actual integración de este Tribunal Pleno prevalece la que hace valer la accionante.

32. En efecto, desde la resolución de la acción de inconstitucionalidad **87/2018**,³ este Tribunal Pleno consideró que el artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en el que se establece que: "El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión", debía ser interpretado en armonía o en forma sistemática con el diverso artículo 1o. de la misma Norma Fundamental a efecto de establecer que las entidades federativas no están facultadas, en ningún caso, para imponer ese requisito de ser mexicano por nacimiento para cargos en el servicio público local, distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.⁴

³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

⁴ En ese asunto se aclaró que no se emitía en ese momento algún pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esa materia (establecer cargos en los que se exigiera ese requisito), dado que en ese caso, lo que se examinaba eran las facultades de una Legislatura Local.



33. En ese precedente se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o., párrafo quinto, constitucional.

34. Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse que el Congreso de una entidad federativa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

35. El criterio sustentado en dicho precedente y sus consideraciones fue reiterado por este Tribunal Pleno en la resolución de las posteriores acciones de inconstitucionalidad 59/2018,⁵ 4/2019,⁶ 35/2018,⁷ 40/2019,⁸ 88/2018,⁹ 93/2018,¹⁰

⁵ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

⁶ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez del artículo 17 Ter, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

⁷ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte. Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Se declaró la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte. Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se declaró la invalidez del artículo 20 Bis, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.

⁹ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Se declaró la invalidez de los artículos 139, párrafo tercero, 208, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y 260, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Seguridad del Estado de México.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.



45/2018 y su acumulada 46/2018,¹¹ 157/2017¹² y 67/2018 y su acumulada 69/2018.¹³ Sin embargo, en la acción de inconstitucionalidad 111/2019,¹⁴ así como en las diversas 113/2020,¹⁵ 182/2020,¹⁶ 192/2020,¹⁷ 39/2021,¹⁸ 6/2020¹⁹ y

¹¹ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Se declaró la invalidez de los artículos 18, fracción IV, 20, fracción II, 46, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", 47, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca. Se declaró la invalidez del artículo 309, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹³ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se declaró la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" contenida en los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción I, y 69 c), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se declaró la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 75, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas "**por nacimiento**" y "sin tener otra nacionalidad", y XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Se declaró la invalidez del artículo 81, párrafo último, en su porción normativa "**por nacimiento** y no adquirir otra nacionalidad", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

¹⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Se declaró la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California.

¹⁷ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno. Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Se declaró la invalidez del artículo 32, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y VII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas.

¹⁸ Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se declaró la invalidez del artículo 166 Bis, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.



65/2021,²⁰ falladas más recientemente, si bien este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las Legislaturas de los Estados de la República no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos en el servicio público de las entidades federativas a los mexicanos por nacimiento, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan; también es cierto que para sustentar dicha conclusión este Pleno partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal sin recurrir ya a la interpretación sistemática de esas normas en conjunto con los artículos 1o., párrafo quinto, 32, última parte y 133 de la Constitución Federal, es decir, prescindiendo de la interpretación bajo el principio de igualdad y no discriminación.

36. En ese orden de ideas, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio mayoritario vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos, particularmente, en la acción de inconstitucionalidad 65/2021.

37. En ese sentido, es pertinente partir de citar el texto de los siguientes preceptos constitucionales.

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

¹⁹ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós. Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se declaró la invalidez del artículo 17, fracción I, en su porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

²⁰ Resuelta en sesión de once de enero de dos mil veintidós. Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Se declaró la invalidez de los artículos 15, fracciones I, en su porción normativa "**por nacimiento**", y V, en su porción normativa "de amplia solvencia moral y", y 17, fracción V, en su porción normativa "de amplia solvencia moral y", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.



"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que



tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37. ...

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y, ..."

38. De dichos numerales se desprende lo siguiente:

a) La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

b) La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

c) La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido



al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

d) De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

e) Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiera otra nacionalidad.

f) Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

39. Cabe mencionar que el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 30, fracción II, de la Constitución Federal, exclusivamente para suprimir la exigencia de que los padres o madres mexicanos hubieren nacido en el territorio nacional para reconocer la calidad de mexicanos por nacimiento a hijos de aquéllos nacidos en el extranjero. Sin embargo, esta reforma no incide para efectos del presente estudio.

40. Para el caso, ha de tenerse presente que el texto que rige la esencia de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.



- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

41. En el dictamen de la Cámara de Diputados (Revisora) se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales



de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo afectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*



42. Del análisis de la exposición de motivos de dicha reforma constitucional se constata la consideración esencial del Poder Reformador de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma constitucional, que amplió los supuestos para la naturalización, el Poder Reformador determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.

43. A partir de entonces, la Constitución ha definido expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea un mexicano por nacimiento. Entre éstos, se encuentran las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A); las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28); las personas depositarias de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100); la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79); las personas secretarías de despacho (artículo 91); las personas Magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99); las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100); la persona que ocupa el cargo de fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo); las personas gobernadoras de los Estados y las personas Magistradas integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116) y las personas Magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

44. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Política del País, en el que el propio Poder Reformador de la Norma Fundamental estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, y



estipuló que esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

45. Así, en cuanto hace a la atribución para exigir como requisito de elegibilidad para ocupar cargos en el servicio público el ser mexicano por nacimiento, este Alto Tribunal llega a la conclusión de que *los órganos legislativos locales* no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto 32 constitucional citado sólo menciona a los cargos que prevea la misma Constitución y las leyes del Congreso de la Unión, lo que excluye a los Congresos Locales.

46. Sin que sea óbice para alcanzar una conclusión distinta el hecho de que, de conformidad con los artículos 116, fracción III, párrafo tercero,²¹ y 122, fracción IV, párrafo segundo,²² de la Constitución Política de los Estados Unidos

²¹ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"...

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Los **Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales**, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación."

²² [N. de E. en relación con las particularidades del presente artículo, véase transitorios tercero, cuarto y sexto del decreto que modifica este ordenamiento.]

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

"A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial.



Mexicanos, tratándose del cargo de Magistrado en los Poderes **Judiciales** de los Estados y de la Ciudad de México sí se prevea para ellos la exigencia de ser mexicanos por nacimiento, esto, al señalarse que deberán cumplir con los requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece el artículo 95, fracciones I a V, constitucional,²³ siendo que la fracción I de esa norma se refiere a dicha exigencia.

47. Sin embargo, la habilitación constitucional que deriva para las Legislaturas Locales a efecto de establecer en las leyes de la entidad dicho requisito de ser mexicano por nacimiento dispuesto desde el texto de la Norma Suprema, *conforme al criterio competencial sostenido por este Tribunal Pleno*, debe entenderse acotada únicamente para dar cumplimiento a dicha previsión constitucional, es

"Los **Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución**. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de secretario o equivalente o de procurador general de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación."

²³ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 2 de agosto de 2007)

"Artículo 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. (Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación. (Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y, (Reformada, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

(Adicionado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."



decir, sólo para regular el acceso al cargo de Magistrado en el Poder **Judicial** Local, no así para que el legislador estatal pueda hacer extensivo o trasladar dicho requisito a otros cargos distintos, para lo cual, se reitera, se estima que no tiene competencia.

48. En la inteligencia de que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución Local²⁴ y el precepto 1o. de la ley que lo regula,²⁵ es un órgano constitucional autónomo local que **no** forma parte del Poder Judicial de la entidad federativa; de modo que no tiene cabida alguna habilitación competencial para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para el cargo de Magistrado en dicho tribunal administrativo y, desde luego, no sería dable juzgar la validez de la norma en orden a su razonabilidad por considerar alguna semejanza entre el cargo regulado y el que dispone la norma constitucional si se parte de la base de que no existe competencia del ente legislativo local.

49. Incluso, vale destacar que los artículos 116, fracción IV y 122, fracción VIII, constitucionales²⁶ reservan a las entidades federativas y a la Ciudad de

²⁴ (Reformado, P.O. 28 de julio de 2017)

"Artículo 55. El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa tendrá el carácter de órgano constitucional autónomo, y contará con plena autonomía jurisdiccional, administrativa, financiera y presupuestal e independencia en sus decisiones para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización y funcionamiento; estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y poseerá plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. ..."

²⁵ "Artículo 1. El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es un órgano constitucional autónomo, independiente de cualquier autoridad, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y de gestión presupuestal, e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. ..."

²⁶ "Artículo 116.

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados **deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa**, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios



México la facultad de regular sus Tribunales de Justicia Administrativa, sin que las normas constitucionales referidas dispongan para ocupar algún cargo dentro de estos tribunales, incluido el de Magistrado, el requisito de ser mexicano *por nacimiento*, por ende, es claro que la Legislatura Local reguló el requisito en estudio *estimándose competente y con libertad de configuración para ello*, facultad que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no se actualiza.

50. Por tanto, se concluye que el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, que por disposición legislativa se complementa en su contenido normativo con el artículo 60, fracción I, de la Constitución de dicha entidad federativa, resulta **inválido** en cuanto el Congreso del Estado de Baja California **no es competente** para imponer el requisito de ser mexicana o mexicano *por nacimiento*, para acceder al cargo de Magistrado del tribunal referido.

que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

"Artículo 122.

"...

"VIII. La Constitución Política de la Ciudad de México **establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

"La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus Magistrados.

"La investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. ..."



VI.2 Problema jurídico II. Examen de requisitos relacionados con la comisión de delito, para diversos cargos en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California

Parámetro de regularidad constitucional

51. Para el estudio de las normas impugnadas, es pertinente destacar brevemente el contenido y alcances que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido al derecho humano de igualdad y no discriminación y al derecho de los ciudadanos mexicanos a desempeñarse en un cargo público cuando se cumplan las calidades que exija la ley.

52. **Derecho de igualdad y no discriminación.** Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente, se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

53. Y ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es *la prohibición de discriminar*, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

54. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.



55. No obstante, también se ha precisado que, si bien el verdadero sentido de la *igualdad* es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.

56. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de *no discriminación* al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, 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 consideran incursos en tal situación, es inconstitucional.

57. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Por ello, este Pleno sostuvo que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.²⁷

²⁷ Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, materia constitucional, tesis P./J. 9/2016 (10a.), página 112, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."



58. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también, en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)²⁸ estableció que el derecho humano a *la igualdad jurídica* ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad *ante la ley* y el de igualdad *en la ley*; el primero, entendida como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales *ante la ley* en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; el segundo, en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.

59. Asimismo, en la labor interpretativa de este Alto Tribunal respecto del derecho de igualdad, además de la referida igualdad jurídica formal o de derecho, se ha reconocido *la igualdad sustantiva o de hecho* concebida como una faceta o dimensión de ese derecho fundamental, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales colocados en situaciones de hecho específicas, de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injustificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

60. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores los criterios, de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.",²⁹ "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."³⁰

²⁸ De rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

²⁹ Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, «con número de registro digital: 180345».

³⁰ 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, «con número de registro digital: 174247».



y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."³¹

61. Derecho a desempeñarse en un empleo, cargo o comisión en el servicio público. De conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³² todo ciudadano tiene derecho a poder ser nombrado en un empleo o comisión en el servicio público si cumple con *las calidades* que establezca la ley. Este derecho también está reconocido en el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³³ y en el artículo 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁴

62. Este Tribunal Pleno ha sostenido que, salvo las condiciones establecidas expresamente por la propia Constitución General para determinados empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el legislador ordinario federal y local cuenta con libertad de configuración para determinar en la ley las "calidades" exigibles para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público; pero ello, no exime al legislador de observar los principios y derechos fundamentales.

³¹ Tesis:1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*», Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 644, «con número de registro digital: 2005528».

³² "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

³³ "23. ...

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

³⁴ "25. Derechos políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



63. Asimismo, se ha precisado que, cuando el artículo 35 se refiere a las "calidades" que establezca la ley, alude a las **"características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne"**;³⁵ interpretación que se ha estimado consistente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación³⁶ y con lo previsto en el artículo 123, apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que **"la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes."**

64. En la controversia constitucional 38/2003, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

"... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya

³⁵ De rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD." Número de registro digital: 177102. Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874. P./J. 123/2005.

³⁶ Convenio ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

"Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) Cualquier otra distinción, exclusión (sic) 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."



a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se registrarán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia, mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."

65. La misma noción sobre "las calidades que establezca la ley" se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

"... el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.



"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad."

"De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa '**lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella**'.

"La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano. ..."

66. Así, cuando el artículo 35, fracción VI, (igual que la fracción II), de la Constitución Federal utiliza el término "**las calidades que establezca la ley**", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

67. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados –en el ámbito de sus respectivas competencias– las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión en el servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin la debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (*aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas*) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.



68. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exija desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo,³⁷ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.

69. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren algún derecho humano u otro principio constitucional.³⁸ Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Examen de las normas controvertidas

70. Con base en el parámetro anterior, se procede al examen de las normas impugnadas.

71. Para fines de orden, el estudio se dividirá **en tres apartados**, a saber:
I. Análisis del requisito previsto en el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal

³⁷ Por ejemplo, como lo exige el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁸ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.



Estatual de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, respecto del cargo de Magistrado; **II.** Análisis del requisito previsto en el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, respecto del cargo de Juez; y, **III.** Análisis del requisito previsto en el artículo 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, respecto de los cargos de secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuario.

VI.2.I. El requisito previsto en el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, respecto del cargo de Magistrado

72. La Comisión accionante impugnó el **artículo 8, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Baja California³⁹ en relación con el contenido normativo que establece el artículo 60, fracción VI, de la Constitución de dicha entidad federativa,⁴⁰ dado que para ejercer el cargo de **Magistrado** en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa se exige: "*No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*".

73. La Comisión actora sostiene la invalidez de dicho precepto por no satisfacer la grada de idoneidad en un test de proporcionalidad, y lo hace bajo tres

³⁹ "Artículo 8. Para ser nombrado Magistrado del tribunal, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, contenidos en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

⁴⁰ (Reformado, P.O. 6 de octubre de 1997)

"Artículo 60. Para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial, se requiere como mínimo:

"...

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 2 de febrero de 2007)

"VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."



vertientes de argumentación: **primero**, sosteniendo que sus hipótesis es *sobre-inclusiva* y no permite establecer una justificación objetiva y razonable en relación con las funciones del puesto a desempeñar; **segundo**, porque es un requisito que permiten excluir del acceso al cargo público con base en la condición social de la persona, por haber cometido delito en el pasado, pese a que ya se hubiere compurgado la pena impuesta, lo que evidencia un trato injustificado y contrario al principio de igualdad, porque tal exigencia no garantiza que el desempeño futuro del puesto se realice de conformidad con los principios del servicio público; y, **tercero**, porque la hipótesis relativa a "*u otro que lesione seriamente la buena fama en el concepto público*" supone una valoración absolutamente subjetiva por parte del aplicador de la norma que vulnera la seguridad jurídica.

74. Por razón de orden, la norma se analizará separando las siguientes hipótesis:

A) *"No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."*

B) *"... u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público"*.

75. Los que se examinan enseguida.

A. *"No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"*

76. **Tipo de escrutinio.** Al respecto, es necesario precisar que este Alto Tribunal, *con algunas variantes normativas*, ya ha tenido la oportunidad de examinar normas que establecen como requisito para acceder a determinados cargos en el servicio público el no haber sido condenado por la comisión de delitos, no tener antecedentes penales y fórmulas similares;⁴¹ debiéndose precisar

⁴¹ En ese sentido, se encuentran, entre otras, las siguientes:



que, en dichos precedentes, la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el respectivo requisito en cuestión debía examinarse bajo *un escrutinio ordinario* a la luz del derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa de discriminación que amerite un análisis estricto, en tanto que no está referida propiamente a atributos inherentes

- Acción de inconstitucionalidad **83/2019**, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que se examinó, en lo que interesa, el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que establecía para ser aspirante a notario público "**no haber sido condenado por delito doloso**", precepto que se estimó inválido por ser contrario al principio de igualdad al resultar sobre-inclusivo.

- Acción de inconstitucionalidad **106/2019**, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno; se impugnaron, entre otros, los artículos 21 y 24, en su respectiva fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en cuanto exigían para ocupar el cargo de vicéfiscal y fiscal especializado "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**"; en este caso, dichas normas se declararon válidas por una mayoría de seis votos, bajo diversas consideraciones atinentes a los cargos a desempeñar.

- Acción de inconstitucionalidad **117/2020**, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno; se impugnó el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que exigía a las personas que ejercieran profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas y realizaran estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción "**no haber recibido condena por delitos dolosos**"; dicho precepto se estimó inválido por resultar contrario al derecho de igualdad al ser sobre-inclusivo.

- Acción de inconstitucionalidad **184/2020**, resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la que se impugnó, en lo que interesa, el artículo 26, fracción II, en la porción normativa que dice "**No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso ...**" de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, que exigía dicho requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en la entidad; el Tribunal Pleno declaró inválida la norma referida, por estimarla sobreinclusiva y contraria al principio de igualdad.

- Acción de inconstitucionalidad **118/2020**, resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, en la que se reclamó el artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "**No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año**", de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, que exigía ese requisito para ocupar el cargo de titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas. En este caso, el Tribunal Pleno declaró inválida la norma, por estimarla sobre-inclusiva y contraria al principio de igualdad.

- Acción de inconstitucionalidad **182/2020**, resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno; se impugnó el artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, en la que se exigía como requisito para acceder al cargo de Comisionado "**no haber sido condenado por delito doloso**". En este caso, la acción se desestimó respecto de dicha norma, por no haberse alcanzado la mayoría calificada en relación con la propuesta de invalidez que hacía el proyecto propuesto.



a la persona misma, o a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

77. En esa línea, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno en los referidos precedentes, contrario a lo que solicita la Comisión actora, la norma no será examinada bajo un escrutinio estricto, sino bajo un análisis ordinario en función del derecho de igualdad y del acceso a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad aplicando la herramienta del test de proporcionalidad.⁴²

78. **Distinción o trato diferenciado.** De inicio, debe precisarse que el precepto controvertido que aquí se examina sí entraña un trato diferenciado entre

- Acción de inconstitucionalidad 57/2021, resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno; se impugnó del artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, en la porción normativa "**y no haya sido condenado por delito doloso**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. La norma se declaró inválida por estimarla sobre inclusiva y contraria al principio de igualdad. Acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnaron porciones normativas con supuestos en que se exigía como requisito para acceder a algún cargo público, o para realizar algún cargo o actividad vinculada con el servicio público, *no haber sido condenado por la comisión de algún delito o no tener antecedentes penales*, y en todas ellas, la mayoría de las señoras Ministras y señores Ministros del Tribunal Pleno consideró someter a las normas impugnadas a un análisis ordinario o de razonabilidad, arribando a la conclusión de que resultaban contrarias al derecho de igualdad por sobre-inclusivas; como son las siguientes:

- Acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte; requisito: "**no tener antecedentes penales**".

- Acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte; requisito: "**constancia de no antecedentes penales**".

- Acción de inconstitucionalidad 86/2018, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte; requisito: "**no tener antecedentes penales**".

- Acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta en sesión de veintinueve de abril de dos mil veinte; requisito: "**no haber sido sentenciado por delitos graves**".

- Acción de inconstitucionalidad 50/2021, resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno; requisito: "**no haber sido condenado o condenada por delito intencional**".

- Acción de inconstitucionalidad 275/2020, resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno; requisito: "**y no haber sido condenado por algún delito**".

- Acción de inconstitucionalidad 115/2020, resuelta en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno; requisito: "**no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad**".

⁴² Conforme al criterio con los siguientes datos de localización: 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. De rubro y texto:



sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de aspirantes que puedan reunir *las calidades exigidas* para ocupar el cargo de Magistrado en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función correspondiente, o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, *se distingue* a quienes hayan sido sujetos de una condena por la comisión de delito (bajo la citada fórmula legislativa) de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia *para excluir a los primeros* de la posibilidad de acceder al cargo aludido.

79. Finalidad constitucionalmente válida. De la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la expedición de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California se colige que uno de los ejes rectores de la emisión de esa legislación fue rediseñar orgánicamente dicho tribunal

"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."



y fortalecer la independencia y la imparcialidad de los órganos que lo componen; entre otros elementos, se introdujo la denominación de "Juez" para los titulares de los órganos encargados de conocer del juicio contencioso administrativo en su primera instancia y se llamó a éstos como "juzgados", mientras que a los titulares de las Salas Unitarias y a los integrantes del Pleno, dadas sus funciones de órganos de segunda instancia, se dejó la denominación de "Magistrados" y "Salas"; con la salvedad de la Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción que, aun cuando fuere órgano de primera instancia, debido a su especialidad y función respecto del sistema nacional anticorrupción, se estimó pertinente dejarle su denominación de Sala y su titularidad a un Magistrado; estas denominaciones de Jueces y Magistrados, se dijo, eran acordes a la naturaleza de la función jurisdiccional que desempeña el tribunal.

80. En ese sentido, si bien en la motivación legislativa de la emisión de la ley no se advierte alguna específicamente dirigida a justificar los requisitos de elegibilidad que se propusieron como exigibles para quienes ocuparan el cargo de Magistrado de dicho tribunal, en su informe, el legislador local argumentó, respecto de todos los cargos controvertidos en la presente acción de inconstitucionalidad, que al exigir como requisito a los aspirantes a los distintos cargos no haber sido condenados por la comisión de los delitos allí referidos, en uso de su facultad de configuración legislativa, tuvo en cuenta que los cargos a desempeñar se refieren a la impartición de justicia como una de las funciones públicas más relevantes del Estado, necesaria para preservar el Estado de derecho y la seguridad jurídica; de ahí que la exigencia busca garantizar a la sociedad que las personas que imparten justicia han evitado en todo momento incurrir en conductas contrarias a la seguridad pública, a la paz y tranquilidad social, lo que resulta razonable, dijo, pues se trata de empleos públicos, es decir, se trata de prestar una actividad propia del Estado.

81. En el mismo tenor se manifestó el titular del Ejecutivo Estatal, quien afirmó que el requisito en estudio tiende al fortalecimiento de la independencia e imparcialidad del tribunal, pues la designación de personas en los cargos aludidos tiene una dimensión política que se justifica no sólo por las funciones a desempeñar que se refieren a la administración de justicia, sino también por la legitimidad democrática de la designación, a fin de garantizar una apariencia



de independencia que inspire legitimidad y confianza al justiciable, a los ciudadanos y a la sociedad, garantizando los derechos a través de una justicia administrada por hombres *probos* y aptos.

82. Este Tribunal Pleno advierte que la norma en examen **sí** tiene una finalidad constitucionalmente válida.

83. Ello, en general, porque es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa, como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental.⁴³

84. Y, en específico, porque, en criterio del Congreso Local de Baja California, la finalidad que persigue el aludido requisito es asegurar que quienes ocupen el citado cargo (Magistrada o Magistrado) desempeñen sus funciones conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que ese requisito es útil para garantizar que las personas que se designen actuarán

⁴³ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."



con *rectitud, probidad y honorabilidad* en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público, y particularmente con los propios de la función jurisdiccional, al tratarse de la impartición de justicia, que exige mayor legitimidad para la confianza de los justiciables y de la sociedad.

85. De modo que es dable estimar que el precepto impugnado se propone fines admisibles y legítimos en el marco constitucional.

86. **Idoneidad de la medida.**

87. El proyecto discutido en el Tribunal Pleno propuso sostener que la norma, en las porciones precisadas en este **inciso a)**, sí satisfacía esta grada del escrutinio ordinario con una interpretación conforme. Sin embargo, **la propuesta no alcanzó votación mayoritaria en este punto, lo que condujo a la desestimación de la acción de inconstitucionalidad.**

88. Las consideraciones bajo las cuales el proyecto sustentaba la idoneidad, y que pueden constatarse de la versión correspondiente, destacaban que era posible justificar en modo objetivo y razonable el requisito de no haber cometido determinados delitos establecido en el precepto para poder ejercer el cargo de Magistrada o Magistrado en el Tribunal Contencioso Administrativo Local, atendiendo básicamente a lo siguiente:

i) Siguiendo la orientación del artículo 95, fracción IV, en relación con los artículos 116, fracción III, párrafo tercero y 122, apartado A, fracción IV, párrafo segundo, todos de la Constitución Federal, que prevén la misma exigencia para los cargos de Magistradas o Magistrados en los Poderes *Judiciales* de las entidades federativas.

ii) Considerando que la naturaleza y funciones materialmente jurisdiccionales que conciernen al puesto, así como el cúmulo de atribuciones organizativas y administrativas dentro del respectivo tribunal, evidenciaban que se trata del cargo que permite integrar los máximos órganos de justicia administrativa en la entidad federativa y es el más representativo de éstos, por tanto, que excepcionalmente, en aras de fortalecer a las instituciones de impartición de



justicia como función relevante del Estado Mexicano, es dable exigir un perfil con un mayor nivel de idoneidad a quienes ocupen los puestos jerárquicamente más relevantes en ésta, garantizando frente a los justiciables y la sociedad en general, la apariencia de legitimidad de la institución desde la perspectiva moral de las personas que ejercen la función jurisdiccional, privilegiando un real interés general frente al interés particular de las personas aspirantes a dicho cargo.

iii) Pero se precisaba que la porción normativa examinada resultaba idónea siempre y cuando se hiciera una interpretación conforme con los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que permitiera acotar una eventual aplicación sobreinclusiva, esto, entendiendo que en la primera parte de su texto se refiere sólo a delitos dolosos y no a delitos culposos, y que al señalar "cualquiera que haya sido la pena", se alude a la temporalidad de la pena de prisión, pero no a penas distintas a ésta.

89. Pero, sometido el proyecto bajo esa línea de consideraciones al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se obtuvo un empate de cinco votos. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández (en contra de la metodología) y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta; mientras que la señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

90. De manera que, al no alcanzarse una mayoría calificada, se declaró desestimada la acción respecto de la invalidez solicitada por la Comisión accionante en relación con el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en la remisión que hace al artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, en la porción normativa que establece: "*No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*". Ello con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



B. "... u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público"

91. Sobre esta parte del precepto impugnado (artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local) de igual modo procede aplicar un escrutinio ordinario de proporcionalidad (de acuerdo con lo expuesto en los **párrafos 76 y 77** anteriores); y es claro que la norma entraña un trato diferenciado, por la misma razón que se explicó en el **párrafo 78** *supra*.

92. Asimismo, para evitar repeticiones innecesarias, se precisa que la porción normativa que aquí se analiza tiene una **finalidad constitucionalmente válida**, conforme a las consideraciones expuestas en los **párrafos 79 a 85** de esta resolución.

93. **Sin embargo**, la porción normativa "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*" **no es idónea**.

94. Ello, pues es claro que la intención de la norma, en su contexto, es otorgar al aplicador de la misma un amplio margen de discrecionalidad para que, a su juicio, decida cuándo la comisión de un delito, cualquiera que haya sido, afectó la buena fama de la persona en el concepto público y, sobre esa base, le niegue la pretensión de participar siquiera como aspirante al cargo.

95. Es preciso resaltar que este Tribunal Pleno, por decisión mayoritaria, ya ha reconocido que ese enunciado normativo es ambiguo y conlleva una valoración totalmente subjetiva de la autoridad aplicadora de la norma, que lo torna inválido.

96. En efecto, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 259/2020,⁴⁴ este Pleno tuvo en cuenta que el enunciado "*contar con buena fama*

⁴⁴ Resuelta el treinta de noviembre de dos mil veintiuno bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales.



pública" era un concepto que ya había sido analizado en la diversa acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,⁴⁵ en las que, por unanimidad de votos, se declararon inválidos los artículos 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, así como 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que establecían dicho requisito para los candidatos a ocupar cargos de elección popular.

97. Y se recordó que en aquel asunto, a la luz de los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se sostuvo que, aunque el requisito de "*contar con buena fama pública*" tuviera una finalidad válida e imperiosa en una sociedad democrática y, además, la Constitución Federal hiciera referencia a las características de probidad, honorabilidad y honradez como deseables en el servicio público, la medida no estaba estrechamente vinculada a dicha finalidad porque el concepto de "*buena fama*" está construido a partir de elementos ajenos a la calidad de las personas, en tanto parte de *aspectos subjetivos* que no necesariamente definen cualidades propias de aquella (en aquel caso, el candidato), sino que conciernen a la opinión que de dicha persona tenga la comunidad, la cual puede estar basada en cuestiones ajenas a la honorabilidad.

98. Además, se hizo notar que el enunciado normativo "*contar con buena fama pública*" allá analizado no preveía criterios para "acreditar" el requisito de buena fama, pero sí establecía un procedimiento para atacarla mediante "declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público", con lo cual se entraba en un terreno de grave indeterminación normativa al no establecerse ningún elemento objetivo para el acreditamiento del requisito, con base en el cual la autoridad aplicadora tomaría la decisión sobre el registro del candidato, lo que dejaba en sus manos la posibilidad de negar la oportunidad de contender a cualquier ciudadano que a su juicio no goce de la reputación, estimación y prestigio, señalada por la ley.

⁴⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.



99. En ese sentido, orientado por ese precedente, este Alto Tribunal, en relación con el requisito "*pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*", en relación con el puesto de *Juez* de justicia administrativa, en la acción de inconstitucionalidad 259/2020 que se comenta, también reconoció que el concepto "buena fama" resulta ambiguo y altamente subjetivo, pues aun cuando se ligue a la comisión de delito depende del juicio valorativo y de lo que estime correcto la persona que deba aplicar la norma, al margen del tipo de delito y de la pena, lo que da cabida a la posibilidad de que la apreciación de si el delito lesionó o no la buena fama del aspirante dependa sólo de la opinión del aplicador sobre la persona o sobre la gravedad o repercusión social del delito, pero que en realidad no guarde relación con calidades de ésta para desempeñar el cargo público respectivo.

100. En esa línea, en este último precedente se recordó que este Tribunal Constitucional ya había reconocido la invalidez de hipótesis normativas de contenido semejante, por su carga de subjetividad, como fue el caso del enunciado "*un modo honesto de vivir*", examinado y declarado inválido en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.⁴⁶

101. Asimismo, se precisó que, si bien en la diversa acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018⁴⁷ se reconoció la validez del enunciado "*gozar de buena reputación*" en relación con normas de ordenamientos del Estado de Michoacán de Ocampo que establecían requisitos de elegibilidad para diversos cargos en el servicio público, y dicho concepto se podría estimar semejante al de "*buena fama*", pues ambos hacían referencia a la opinión de otros sobre la persona, lo cierto era que para este último caso no era aplicable dicho precedente, pues, en torno a gozar de buena reputación, en aquel asunto se

⁴⁶ Fallada en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia de la señora Ministra Esquivel Mossa.

⁴⁷ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por mayoría de 6 votos en ese punto, de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



determinó que esta se presumía, por lo que quedaba satisfecha con la sola manifestación del aspirante y en todo caso correspondía al aplicador desvirtuarla; mientras que en el caso allí en estudio era factible negar el acceso al cargo y restringir el derecho si a juicio de la autoridad encargada de calificar los requisitos, el delito cometido por el aspirante, lesionó su buena fama.

102. Así, atento a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 259/2020, aquí se retoman las consideraciones anteriores y se llega a la conclusión de que la hipótesis normativa "***u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público***", respecto del cargo de **Magistrada o Magistrado** en el Tribunal Contencioso Administrativo de Baja California, **no satisface la exigencia de idoneidad** para alcanzar la finalidad constitucional de la norma, dado que, se reitera, entraña una valoración altamente subjetiva de la persona que debe aplicar la norma, que en el caso, como se explicó, es el titular del Ejecutivo del Estado de Baja California como autoridad con el poder de decisión para integrar la terna de personas que participaran para acceder a dicho cargo y someterla a la decisión del Congreso del Estado, pero ya sobre la base de que quienes participan en la terna cumplen los requisitos que exige la legislación; de manera que debe reconocerse que esta parte del precepto genera inseguridad jurídica y, además, necesariamente trascenderá sin clara justificación al derecho de acceso a un cargo, empleo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad.

103. En consecuencia, la hipótesis "***u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público***" debe declararse **inválida**, y debe cesar en este punto el examen de proporcionalidad en relación con dicha porción normativa.

104. **Conclusión.** Se declara **la invalidez** del artículo 8, fracción I, respecto del contenido normativo que toma del artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, en la parte que dice: "***u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público.***"

VI.2.II. El requisito previsto en el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación



con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, respecto del cargo de Juez

105. En lo que atañe al cargo de **Juez**, en el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, en relación con el precepto 62, fracción V, de la Constitución Local,⁴⁸ para el examen del requisito de elegibilidad, por razón de orden, se precisa que la norma también se analizará en dos partes, a saber:

A) *"... y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."*

B) *"... u otro que lesione la buena fama en el concepto público."*

106. En ese orden se estudian.

A. "... y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."

⁴⁸ Artículo 9. Para ser nombrado Juez, se requiere:

"I. Cumplir con los mismos requisitos que para ser Juez del Poder Judicial del Estado, contenidos en el artículo 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

(Reformado primer párrafo, P.O. 19 de octubre de 2020)

"Artículo 62. Los Jueces serán designados bajo el proceso de examen psicométricos y de oposición, mismo que aplicará el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los términos de esta Constitución y la ley; durarán cinco años en el cargo, y podrán ser ratificados hasta por dos periodos más, cuando se distingan en el ejercicio de sus atribuciones y una vez que fueren evaluados atendiendo a los criterios objetivos que disponga la ley. En ningún caso podrán permanecer por más de quince años en el cargo. Para ser Juez se requiere:

"...

(Reformada, P.O. 2 de febrero de 2007)

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena."



107. Como ya se refirió, la Comisión actora dirige sus argumentos en forma general respecto de todas las normas impugnadas en su demanda; y, en esencia, por cuanto a la hipótesis que en este punto se analiza, es dable colegir que la invalidez se sustenta en que: (i) la norma es *sobreinclusiva* y no es posible establecer una justificación objetiva y razonable en relación con las funciones del puesto a desempeñar; y, (ii) porque es un requisito que excluye del acceso al cargo público a partir de la condición social de la persona que ha cometido delito en el pasado, aun cuando ya hubiere compurgado la pena, siendo una exigencia basada en un juicio moral que no garantiza que el futuro desempeño del puesto se realice con apego a los principios del servicio público.

108. **Tipo de escrutinio.** Igual que se procedió en el apartado que antecede, y por las razones ya precisadas en los párrafos **76 y 77** *supra*, conforme al criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, la norma controvertida se someterá a un escrutinio ordinario en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad aplicando el test de proporcionalidad.

109. **Distinción o trato diferenciado.** La norma sí entraña un trato diferenciado entre personas que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de aspirantes que puedan reunir *las calidades exigidas* para ocupar el cargo de Juez en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función correspondiente, o a otros elementos delimitadores del perfil del interesado, *se distingue* a quienes hayan sido sujetos de una condena por la comisión de delito de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia *para excluir a los primeros* de la posibilidad de acceder al cargo referido.

110. **Finalidad constitucionalmente válida.** En relación con esta grada del escrutinio, se hace remisión a lo ya expuesto en los párrafos **79 a 85** de esta resolución, en el sentido de que, de conformidad con la exposición de motivos del proceso legislativo de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California y, sobre todo, de los informes de las autoridades demandadas, se constata que la finalidad del legislador al establecer el requisito



de no haber cometido delito (con la configuración empleada en el precepto analizado) para acceder al cargo público en cuestión fue garantizar a la sociedad que las personas que participan en los órganos de impartición de justicia no han incurrido en conductas reprochadas por el derecho penal, esto para asegurar que el servicio público se preste conforme a los principios que lo rigen, para el fortalecimiento de la independencia e imparcialidad de la institución y *para que la legitimidad de la designación genere confianza en los justiciables y la sociedad*, tomando en cuenta que dicha función es relevante en la configuración del Estado para asegurar el estado de derecho y la paz social.

111. Por tanto, aquí se reitera que el requisito en cuestión sí tiene una finalidad constitucionalmente válida porque es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas idóneas que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público; siendo que el legislador estima que con dicho requisito se garantiza que quienes ocupen el cargo realicen sus funciones conforme a ello y actúen con *rectitud, probidad y honorabilidad* en la administración de justicia administrativa y se garantiza la legitimidad en la designación para la confianza de los justiciables y la sociedad; todos ellos fines admisibles en nuestro marco constitucional.

112. **Idoneidad de la medida.**

113. El proyecto discutido en el Tribunal Pleno propuso sostener que la norma, en las porciones precisadas en este **inciso a)**, sí satisfacía esta grada del escrutinio ordinario, con una interpretación conforme. Sin embargo, **la propuesta no alcanzó votación mayoritaria en este punto, lo que condujo a la desestimación de la acción de inconstitucionalidad.**

114. Las consideraciones bajo las cuales el proyecto sustentaba la idoneidad, y que pueden constatarse de la versión correspondiente, destacaban que



era posible justificar en modo objetivo y razonable el requisito de no haber cometido determinados delitos establecido en el precepto para poder ejercer el cargo de Juez en el Tribunal Contencioso Administrativo Local, atendiendo básicamente a lo siguiente:

iv) Siguiendo la orientación del artículo 95, fracción IV, en relación con los artículos 116, fracción III, párrafo tercero y 122, apartado A, fracción IV, párrafo segundo, todos de la Constitución Federal, que prevén la misma exigencia para los cargos de Magistradas o Magistrados en los Poderes *Judiciales* de las entidades federativas; esto, advirtiendo que si bien la Norma Fundamental no prevé el requisito para Juezas o Jueces, era dable justificarlo también respecto de éstos, bajo las mismas razones que para Magistradas o Magistrados.

v) Considerando que la naturaleza y funciones materialmente jurisdiccionales que conciernen al puesto, así como el cúmulo de atribuciones organizativas y administrativas que le conciernen, evidenciaban que se trata de un cargo de titularidad y representativo del órgano; por tanto, que excepcionalmente, en aras de fortalecer a las instituciones de impartición de justicia como función relevante del Estado Mexicano, es dable exigir un perfil con un mayor nivel de idoneidad a quienes ocupen los puestos jerárquicamente más relevantes en ésta, garantizando frente a los justiciables y la sociedad en general, la apariencia de legitimidad de la institución desde la perspectiva moral de las personas que ejercen la función jurisdiccional, privilegiando un real interés general frente al interés particular de las personas aspirantes a dicho cargo.

vi) Pero se precisaba que la porción normativa examinada resultaba idónea siempre y cuando se hiciera una interpretación conforme con los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que permitiera acotar una eventual aplicación sobreinclusiva, esto, entendiendo que al señalar en su texto "cualquiera que haya sido la pena", se alude a la temporalidad de la pena de prisión, pero no a penas distintas a ésta.

115. Pero, sometido el proyecto bajo esa línea de consideraciones al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se expresaron seis votos en contra de la propuesta y cuatro votos a favor de la misma. Las señoras



Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Mientras que las señoras Ministras y los señores Ministros Piña Hernández (en contra de la metodología), Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor.

116. De manera que, al no alcanzarse una mayoría calificada, se declaró desestimada la acción respecto de la invalidez solicitada por la Comisión accionante en relación con el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en la remisión que hace al artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, en la porción normativa que establece: "no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena"; ello con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B. "... u otro que lesione la buena fama en el concepto público"

117. Sobre esta parte del precepto impugnado (artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local) de igual modo procede aplicar un escrutinio ordinario de proporcionalidad (de acuerdo con lo expuesto en los **párrafos 76 y 77** de esta resolución); y es claro que la norma entraña un trato diferenciado, por la misma razón que se explicó en el **párrafo 78 supra**.

118. Asimismo, para evitar reiteraciones, se precisa que la porción normativa que aquí se analiza tiene una **finalidad constitucionalmente válida**, conforme a las consideraciones expuestas en los **párrafos 79 a 85** de esta resolución.

119. **Sin embargo**, la porción normativa "*u otro que lesione la buena fama en el concepto público*" **no es idónea**.



120. Esto, pues también debe tenerse aquí por reproducido lo expuesto por este Alto Tribunal en los párrafos **94 a 102** de este fallo, en el sentido de que, conforme a sus precedentes, el enunciado normativo en estudio vulnera la seguridad jurídica y se torna inidóneo para contribuir en el propósito buscado por la norma, pues se trata de una hipótesis ambigua que otorga una amplia discrecionalidad del aplicador del supuesto (en el caso, el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California que es a quien corresponde la designación de los Jueces de primera instancia en dicho órgano) y que implica una valoración totalmente subjetiva de dicha autoridad sin elementos objetivos que sirvan de base para ello, por lo que necesariamente se puede afectar también sin justificación el derecho de acceder al cargo público en condiciones de igualdad.

121. **Conclusión.** Por tanto, la hipótesis "***u otro que lesione la buena fama en el concepto público***", que el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California toma del artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, debe declararse **inválida**, y debe dar por concluido el estudio de proporcionalidad respecto a dicha porción de la norma cuestionada.

VI.2.III. Análisis del requisito previsto en el artículo 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, respecto de los cargos de secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos y actuario

122. El precepto que corresponde analizar en este apartado dispone:

"Artículo 15. Para ser secretario de Estudio y Cuenta o secretario de Acuerdos del tribunal, se requiere:

" ...

"IV. **No haber sido condenado por delito intencional; y,**

" ...



"Para ser actuario del tribunal, se requiere cumplir con los mismos requisitos que se establecen para secretario de Estudio y Cuenta o secretario de Acuerdos, excepto la experiencia profesional a que se refiere la tercera fracción."

123. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna como inconstitucional la fracción VI, es decir, el hecho de que para ocupar los cargos de secretario de estudio y cuenta, secretario de Acuerdos o actuario en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California se exija **"No haber sido condenado por delito intencional"**.

124. Y como se ha expuesto en apartados anteriores, dado que la accionante dirigió sus conceptos de invalidez en forma general respecto de las diversas normas impugnadas, es dable colegir que sus líneas de argumentación totales, aplicables a esta norma en específico, son particularmente dos: **primero**, la aseveración de que resulta *sobreinclusiva* porque su amplitud no permite establecer una justificación objetiva y razonable en relación con las funciones de los puestos a desempeñar; y, **segundo**, porque el requisito excluye el acceso a los cargos públicos con base en la condición social de la persona por haber cometido delito en el pasado, pese a que ya se hubiere compurgado la pena impuesta, lo que evidencia un trato injustificado y contrario al principio de igualdad, porque tal exigencia no garantiza que el desempeño futuro del puesto se realice de conformidad con los principios del servicio público.

125. En el caso de los cargos públicos a que se refiere el precepto en cuestión, este Tribunal Pleno estima que los argumentos de la actora sí tienen la solidez y el peso suficiente para ser acogidos como **fundados** y declarar **la invalidez** de la norma.

126. **Tipo de escrutinio.** Como se ha procedido en apartados anteriores, y por las razones señaladas en los párrafos **76 y 77** *supra*, procede aplicar un escrutinio ordinario a la medida legislativa en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad bajo la metodología de proporcionalidad ya referida.



127. **Distinción o trato diferenciado.** De igual modo, respecto de la norma aquí examinada, está claro que sí establece un trato diferenciado entre sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo de secretario de estudio y cuenta, secretario de Acuerdos o actuario en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar las funciones respectivas, o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, *se distingue* a quienes hayan sido sujetos de una condena por la comisión de delito intencional de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia *para excluir a los primeros* de la posibilidad de acceder a los cargos en cuestión.

128. **Finalidad constitucionalmente válida.** Al respecto, se tiene aquí por reproducido lo establecido por este Pleno en los párrafos **79 a 85** *supra*, donde ya quedó evidenciado que la exigencia de requisitos de elegibilidad para los cargos públicos discutidos en esta acción de inconstitucionalidad, como el relativo a "*No haber sido condenado por delito intencional*", sí tienen una finalidad válida y admisible en el marco constitucional, pues el legislador buscó garantizar a los justiciables y a la sociedad en general que las personas que ocuparan cargos dentro de la institución impartidora de justicia administrativa local se desempeñen bajo los principios que rigen el servicio público pero, sobre todo, generar confianza en la legitimidad de la designación, excluyendo de dichos cargos a quienes en el pasado han incurrido en conductas delictivas intencionales reprochadas penalmente; ello, tomando en cuenta que dicha función es relevante en la configuración del Estado para asegurar el Estado de derecho y la paz social.

129. **Idoneidad de la medida.** Este Tribunal Pleno estima que el precepto en estudio **no** satisface esta grada del escrutinio ordinario.

130. Ello, pues **tratándose de los puestos a los que se refiere el artículo 15, fracción IV, de la ley de dicho tribunal**, se torna imprescindible, al sopesar la afectación al derecho de igualdad y de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad frente a la finalidad constitucional, examinar la idoneidad de la medida implementada en relación con las funciones que atañen a dichos cargos.



131. Así, se estima pertinente señalar cuáles son las funciones aludidas de acuerdo con la misma legislación.

132. Los **secretarios de Estudio y Cuenta** y **secretarios de Acuerdos** se encargan de lo siguiente:

"Artículo 33. El secretario general de Acuerdos estará adscrito al Pleno, y tendrá las siguientes facultades:

"I. Acordar con el Magistrado presidente, lo relativo a las sesiones del Tribunal en Pleno;

"II. Dar cuenta en las sesiones del Pleno, tomar la votación de los Magistrados, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden;

"III. Engrosar los fallos del Pleno autorizándolos con su firma en unión del presidente;

"IV. Llevar el turno de los Magistrados que deban formular ponencias para la resolución del Pleno;

"V. Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Pleno, que no compete al presidente;

"VI. Llevar el registro de las personas que puedan ser designadas peritos terceros o en rebeldía de las partes;

"VII. Expedir y certificar constancias que obran en los expedientes;

"VIII. Proyectar los autos y resoluciones que le indique el presidente del tribunal; y,

"IX. Las demás que le encomiende el presidente del tribunal, esta ley y demás ordenamientos legales."

"Artículo 34. Son facultades de los secretarios de Estudio y Cuenta, las siguientes:



"I. Auxiliar a los Magistrados del Pleno en la formulación de proyectos de resoluciones que se les encomienden;

"II. Suplir las faltas temporales del secretario general de Acuerdos; y,

"III. Las demás que les encomienden los Magistrados del Pleno, el secretario general de Acuerdos, esta ley y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"Los secretarios de estudio y cuenta estarán adscritos al Pleno."

"Artículo 35. Son facultades de los secretarios de Acuerdos, las siguientes:

"I. Auxiliar al titular del órgano de su adscripción en la formulación de proyectos de autos de trámite y de resoluciones que se les encomienden;

"II. Efectuar las diligencias que les encomiende el titular del órgano de su adscripción, cuando éstas deban practicarse fuera del local del tribunal;

"III. Redactar y autorizar las actas de las audiencias en las que les corresponda dar cuenta y autorizar las resoluciones que recaigan en los expedientes;

"IV. Expedir y certificar constancias que obren en los expedientes; y,

"V. Las demás que les encomienden los Magistrados, los Jueces, el secretario general de Acuerdos, esta ley y demás ordenamientos.

"Los secretarios de Acuerdos estarán adscritos a las Salas y a los juzgados."

133. De manera que las personas que se nombren en estos cargos participen de la función materialmente jurisdiccional en sentido amplio al encargarse primordialmente del auxilio a los titulares de los órganos en la elaboración de todo tipo de resoluciones y cuentan con fe pública para realizar diligencias que el titular les encomiende dentro y fuera de la sede del órgano, además de tener encomendadas diversas actividades organizativas y de distinta naturaleza en el



funcionamiento del mismo, pero respecto de ellas prevalece la característica de que *no tienen facultades decisorias* en la resolución de los asuntos competencia del juzgado, Sala o Pleno respectivo, las que únicamente asisten al titular.

134. Los **actuarios** tienen las siguientes facultades:

"Artículo 36. Son atribuciones de los actuarios:

"I. Notificar en tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnadas;

"II. Formular los oficios de notificación de los acuerdos que se dicten y enviarlos a su destino, asentado en el expediente, la razón de haber hecho la notificación y de haber entregado los oficios de notificación, respectivos;

"III. Practicar las diligencias que les encomienden los Magistrados y Jueces de su adscripción; y,

"IV. Las demás que les señalen los Magistrados, los Jueces, el secretario general de Acuerdos, los secretarios de Estudio y Cuenta y secretarios de Acuerdos, esta ley y demás ordenamientos legales aplicables.

"Los actuarios estarán adscritos al Pleno, a las Salas o a los juzgados."

135. Así, el cargo de actuario implica primordialmente realizar actividades que participan de la función materialmente jurisdiccional del órgano en sentido amplio, en la medida en que realiza actos procesales (notificaciones y diligencias dentro y fuera de la sede del órgano), además de que le asiste la fe pública, pero su actividad *es ejecutiva*, para cumplimentar lo que le ordene el titular, de modo que tampoco *ejerce facultades decisorias* en la resolución de los asuntos materia de la competencia del órgano.

136. Sobre esa base, se reconoce razón a la accionante en cuanto a que el requisito de "*No haber sido condenado por delito intencional*" resulta **sobre-inclusivo**, se insiste, ponderando las implicaciones de los cargos en cuestión, pues en el texto normativo tienen cabida una serie de supuestos que no permiten



con toda certeza y de manera consistente establecer un vínculo claro, indefectible, objetivo y razonable con ellos.

137. Así se considera porque, si bien la fracción impugnada alude únicamente a delitos intencionales, por ende, es dable sostener que excluye a los delitos cometidos por culpa, *no se hace distinción respecto del tipo de pena y de su duración*, lo que da cabida incluso a delitos intencionales cuya pena no haya sido de prisión o que siendo de este tipo, por la menor relevancia de la conducta típica, hubiere ameritado una temporalidad reducida.

138. Pero, además, la hipótesis normativa no distingue entre: (i) delitos graves y no graves; (ii) delitos en función del bien jurídico tutelado (patrimonio, vida, salud, libertad sexual, familia, medio ambiente, vías de comunicación, seguridad, etcétera); (iii) delitos por su forma de comisión (acción o comisión por omisión); (iv) delitos según la calidad del sujeto (cometidos por particulares o por servidores públicos); (v) delitos en función del sujeto pasivo (contra las personas, la sociedad o el estado); (vi) delitos perseguidos por denuncia o por querrela de parte; (vii) delitos de competencia o fuero federal o de competencia local; y, (viii) posibles atenuantes o agravantes de la conducta.

139. Asimismo, no establece con precisión si se refiere a delitos cuya condena se encuentre firme o pudiere estar *subjúdice*; si la condena ya ha sido ejecutada o no; inclusive, no da pauta para atender a posibles circunstancias como las relativas a que hubiere existido una sustitución o conmutación de pena, condena condicional, indulto o reconocimiento de inocencia; tampoco se toma en cuenta el tiempo que hubiere transcurrido desde la condena o la compurgación de la pena y el momento en que se pretende acceder al respectivo cargo.

140. Lo anterior da cuenta de que el supuesto normativo no permite establecer una relación objetiva y razonable entre la condena penal y las funciones de los específicos cargos públicos a que se dirige, pues incluye un amplio universo de conductas típicas sin prever otras circunstancias que pudieren ser relevantes, lo cual se estima importante si se toma en cuenta que la finalidad constitucional de la norma, como se señaló, es garantizar que el servicio público respectivo sea prestado por la persona que ocupe el cargo, conforme a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y efi-



ciencia que rigen al servicio público, de manera que un ejercicio de razonabilidad exige que por lo menos se pueda apreciar que la conducta materia de condena penal tenga un real impacto objetivo en el servicio público a realizar; sin embargo, sin una delimitación más precisa y objetiva del requisito, se torna inviable justificar una conexión razonable entre su exigencia y el desempeño de las funciones relativas.

141. Por otra parte, también se reconoce razón a la actora en cuanto argumenta que el requisito de no haber cometido delito intencional, en su sustancia, sí puede trastocar sin una justificación válida los derechos fundamentales de igualdad y de acceso a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad; esto en la medida de que la norma supone que el hecho de que una persona no haya sido condenada por la comisión de un delito intencional garantizará *per se* que dicha persona desarrollará las funciones inherentes a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público cumpliendo cabalmente con los principios y demás exigencias propias del mismo; siendo que, como ya lo reconoció este Pleno en apartados anteriores, ese solo hecho no permite garantizar que la persona realizará las funciones con rectitud, probidad y honorabilidad.

142. De ahí que, si bien este Pleno no ha descartado que pudiere tener cabida esa clase de requisito relacionado con no haber cometido delitos dolosos o intencionales, para acceder a algún cargo público, es menester que la relevancia de dicho cargo en la configuración del Estado Mexicano, su naturaleza, y la necesidad de proteger otros bienes jurídicos de transcendencia constitucional directamente involucrados, lo vuelva admisible en un contexto de ponderación del interés general frente al interés particular.

143. Pero, en la especie, la exigencia de no haber sido condenado por delito intencional para poder ser secretario de Estudio y Cuenta, secretario de Acuerdos o actuario en el Tribunal de Justicia Administrativa Local no se advierte directa y claramente vinculada con la configuración de un perfil inherente al puesto a desempeñar, pues no está referida a aspectos objetivos como la preparación o experiencia profesional, o al cumplimiento de exigencias formales o sustanciales para facilitar el desempeño de las funciones en su materialidad, que se adviertan razonables para dichos cargos a efecto de garantizar, en lo posible, su correcta realización, sino que se trata de un requisito de orden moral,



que trasciende a la pena pública del derecho penal, y genera un trato diferenciado en el acceso al cargo, que para estos puestos no encuentra suficiente justificación.

144. Esto último, se reitera, porque la justificación de un requisito de esa índole será excepcional, cuando objetivamente, atendiendo a la naturaleza y relevancia del cargo público, sea dable establecer una real conexión entre la exigencia y las funciones a desempeñar, que permitan privilegiar el interés general y hacer ceder la protección del interés particular.

145. Pero el caso de los cargos de secretario de estudio y cuenta, secretario de Acuerdos y actuario en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, si bien entrañan el desarrollo de tareas y actos que corresponden a la labor materialmente jurisdiccional en sentido amplio encomendada a dicho tribunal de justicia administrativa, porque están diseñados para auxiliar las tareas del titular y del órgano en sí, y son funciones a desempeñar sumamente necesarias e importantes en la labor del órgano, lo cierto es que, dadas las implicaciones y alcances del requisito, no se actualiza una justificación suficiente y de peso que permita convalidarlo para el acceso a dichos cargos, pues prevalece el vicio de *sobreinclusividad* que no permite vincular indefectiblemente la razonabilidad del requisito en razón de las funciones propias de estos puestos.

146. Dado que no se supera la grada de idoneidad, se torna innecesario continuar con el test de proporcionalidad respecto del requisito aquí analizado.

147. **Conclusión.** En tales condiciones, procede declarar **la invalidez** del artículo **15, fracción IV**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

VII. EFECTOS

148. En términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal tiene facultades para establecer los al-



cances y efectos de esta sentencia y cualquier elemento necesario para su plena eficacia.

149. En ese sentido, como ha quedado expuesto en este fallo, **el artículo 8, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Baja California establece como requisito para acceder al cargo de Magistrado en ese tribunal que deberán cumplirse los previstos en el artículo **60** de la Constitución Política de dicha entidad federativa.

150. Pero dicho artículo **60** de la Constitución Local regula un cargo distinto (Magistrado del **Poder Judicial** del Estado) al que fue materia de análisis en esta acción de inconstitucionalidad (Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa Local); además, se trata de una **norma que contiene varias fracciones** y, en el caso, la Comisión accionante **sólo impugnó una parte** de los contenidos de las fracciones **I y VI** de esa norma constitucional local, *que por vía de remisión* del artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, se prevén como exigibles también para el cargo de Magistrado en este Tribunal Contencioso Administrativo.

151. Ahora bien, en esta resolución se ha declarado **inválido** el **artículo 8, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California **exclusivamente en cuanto retoma del artículo 60, fracción I, de la Constitución Local** la porción normativa "**por nacimiento**"; y en cuanto retoma de la fracción VI de la misma norma la parte que dice: "**u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público**", porciones que no deberán ser aplicadas para el cargo de Magistrado en el tribunal administrativo referido.

152. De manera que **el resto** del contenido de dichas fracciones I y VI (en las partes no invalidadas), así como las demás fracciones **no impugnadas** del artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, **válidamente continuarán rigiendo** en la regulación de requisitos de elegibilidad para el cargo de Magistrado en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California a partir de la remisión que hace a ellos **el mismo artículo 8, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el cual, para efectos de dichos aspectos no invalidados o no impugnados, habrá de estimarse válido.



153. Y en la inteligencia también de que en esta resolución **no se invalida per se** dicho **artículo 60, fracciones I y VI**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; se reitera, porque esta norma regula un **cargo distinto** al aquí impugnado y no es la controvertida en la presente acción de inconstitucionalidad.

154. En la misma línea de lo anterior, como ha sido expuesto en esta resolución, el artículo **9, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Baja California establece como requisito para acceder al cargo de Juez en ese tribunal que deberán cumplirse los previstos en el artículo **62** de la Constitución Política de dicha entidad federativa.

155. Pero dicho artículo **62** de la Constitución Local regula un cargo distinto (Juez del **Poder Judicial** del Estado) al que fue materia de análisis en esta acción de inconstitucionalidad (Juez del Tribunal de Justicia Administrativa Local); además de que se trata de una **norma que contiene varias fracciones** y, en el caso, la Comisión accionante **sólo impugnó una parte** del contenido de la **fracción V** de esa norma constitucional local, que *por vía de remisión* del artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, se prevé como exigible también para el cargo de Juez en este Tribunal Contencioso Administrativo.

156. Ahora bien, en esta resolución se ha declarado **inválido** el **artículo 9, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, **exclusivamente en cuanto retoma del artículo 62, fracción V, de la Constitución Local** la porción normativa: "**u otro que lesione la buena fama en el concepto público**", la cual no deberá ser aplicada para el cargo de Juez en el tribunal administrativo referido.

157. De manera que **el resto** del contenido de dicha fracción V (en las partes no invalidadas), así como las demás fracciones **no impugnadas** del artículo 62 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, **válidamente continuarán rigiendo** en la regulación de requisitos de elegibilidad para el cargo de Juez en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California a partir de la remisión que hace a ellos **el mismo artículo 9, fracción I**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja Cali-



fornia, el cual, para efectos de dichos aspectos no invalidados o no impugnados, *habrá de estimarse válido*.

158. Y en la inteligencia también de que en esta resolución **no se invalida per se** dicho **artículo 62, fracción V**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; se reitera, porque esta norma regula **un cargo distinto** al aquí impugnado y no es la controvertida en la presente acción de inconstitucionalidad.

159. Por otra parte, en relación con el **artículo 15, fracción IV**, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, relativo a los cargos de secretario de estudio y cuenta, secretario de Acuerdos y actuario, resultó **inválida** toda la fracción.

160. En consecuencia, con base en el artículo 45 de la ley reglamentaria, la declaración de invalidez **en los términos precisados** surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Baja California.

161. **Extensión de efectos.** La invalidez del artículo 8, fracción I, en relación con el artículo 60, fracciones I y VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en las porciones normativas "*por nacimiento*", y "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*", respectivamente, respecto del cargo de Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, debe hacerse extensiva al **artículo 55, apartado B, párrafo cuarto**, de la misma Constitución, que establece: "*Para ser electo Magistrado deberán cumplirse los requisitos previstos en el artículo 60 de esta Constitución, además de los señalados en la ley*", esto exclusivamente para los efectos ya precisados, en el sentido de que dicha remisión se entienda con exclusión de las porciones normativas aquí invalidadas.

162. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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



SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el contenido normativo que por vía de remisión toma del artículo 60, fracción VI, de la Constitución Política de dicha entidad, en la parte que establece: "*No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena*"; así como del artículo 9, fracción I, de la misma ley, en relación con el contenido normativo que por vía de remisión toma del artículo 62, fracción V, de la Constitución Política de dicha entidad federativa, en la parte que señala: "*... no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza ... inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena*".

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 8, fracción I, en relación con el contenido normativo que por vía de remisión toma del artículo 60, fracción I, de la Constitución Política local, en la porción "*por nacimiento*", así como de la fracción VI, en la porción "*u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público*"; del artículo 9, fracción I, en relación con el contenido normativo que retoma por vía de remisión al artículo 62, fracción V, de la Constitución Política Local, en la parte que dice: "*u otro que lesione la buena fama en el concepto público*"; y del artículo 15, fracción IV, todos de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante Decreto Número 255 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en los términos del considerando VI de esta sentencia; y por extensión, se declara la invalidez del artículo 55, apartado B, párrafo cuarto, de la misma Constitución Local, en la parte que establece: "*Para ser electo Magistrado deberán cumplirse los requisitos previstos en el artículo 60 de esta Constitución, además de los señalados en la ley*", las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta determinación.

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



Notifíquese; por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo, y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández en contra de la metodología y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, y cinco votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2.I, denominado "El requisito previsto en el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, respecto del cargo de Magistrado", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en su remisión al artículo 60, fracción VI, en sus porciones normativas "No haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza" e "inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al tenor de la interpretación conforme propuesta.



Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2.II, denominado "El requisito previsto en el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, respecto del cargo de Juez", consistente en reconocer la validez del artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en su remisión al artículo 62, fracción V, en sus porciones normativas "no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza" e "inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Las señoras Ministras Piña Hernández apartándose de la metodología y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder al cargo de Magistrado del Tribunal Estatal de Justicia Adminis-



trativa de Baja California", consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en su remisión al artículo 60, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2.I, denominado "El requisito previsto en el artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 60, fracción VI, de la Constitución Local, respecto del cargo de Magistrado", consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en su remisión al artículo 60, fracción VI, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2.II, denominado "El requisito previsto en el artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en relación con el artículo 62, fracción V, de la Constitución Local, respecto del cargo de Juez", consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, en su



remisión al artículo 62, fracción V, en su porción normativa "u otro que lesione la buena fama en el concepto público", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ortiz Ahlf 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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2.III, denominado "Análisis del requisito previsto en el artículo 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, respecto de los cargos de secretario de estudio y cuenta, secretario de Acuerdos y actuario", consistente en declarar la invalidez del artículo 15, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 255, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) precisar que la invalidez respectiva sólo concierne a la remisión que los preceptos impugnados realizan a la Constitución Local con el objeto de que no sean aplicadas las porciones normativas invalidadas, sin que ello implique la invalidez de las normas constitucionales locales que se refieren a cargos distintos ni se excluye la aplicación del resto de los contenidos de estas normas constitucionales que no fueron impugnadas y 2) 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 Baja California.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 55, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. 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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de septiembre 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.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) y aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta de Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679.

Las sentencias relativas a la controversia constitucional 38/2003 y acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gasta*, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 799, con número de registro digital: 19010 y XXV, abril de 2007, página 885, con número de registro digital: 20101, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN 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. ALIMENTOS. ES EL DERECHO QUE TIENEN LAS PERSONAS ACREEDORAS ALIMENTARIAS PARA OBTENER DE LAS DEUDORAS ALIMENTARIAS AQUELLO QUE ES INDISPENSABLE, NO SÓLO PARA SOBREVIVIR, SINO PARA DESARROLLARSE Y VIVIR CON DIGNIDAD Y CALIDAD DE VIDA.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. UNA DIFERENCIA DE TRATO HACIA UNA PERSONA O GRUPO DE PERSONAS NO ES DISCRIMINATORIA CUANDO SE REALIZA CON BASE EN ELEMENTOS RAZONABLES Y OBJETIVOS.

V. 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 20, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ESTRICTO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS DEUDORAS ALIMENTARIAS MOROSAS Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADAS COMISIONADA O COMISIONADO DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).



VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO DEUDORA ALIMENTARIA MOROSA, SALVO QUE ACREDITE ESTAR AL CORRIENTE DEL PAGO, CANCELE ESA DEUDA, O BIEN, TRAMITE EL DESCUENTO CORRESPONDIENTE PARA SER COMISIONADA O COMISIONADO DEL ÓRGANO GARANTE LOCAL DE LA TRANSPARENCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES RESULTA PROPORCIONAL (ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 137/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 137/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial. Por escrito depositado el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que solicitó la **invalidez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado mediante



Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

2. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la parte accionante expuso los conceptos de invalidez siguientes:

a. El artículo combatido excluye injustificadamente a determinados sectores de la población de la posibilidad para acceder a la titularidad de alguna de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo, que se encuentren en el supuesto de ser deudora o deudor alimentario moroso, a menos que se acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o tramite el descuento correspondiente, aun cuando no exista relación entre dicha situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en dicho cargo, por lo que se transgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; además, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

b. Existe un amplio margen de aplicación de los requisitos enlistados en el artículo que se impugna, al ser exigibles para todos los cargos de la administración pública centralizada o paraestatal, por lo que es notable la ausencia de un examen de relación entre las funciones que desempeñará determinado titular de alguna dependencia o entidad paraestatal, con el incumplimiento de las obligaciones en materia familiar, que permita concluir que las funciones guardan relación con el incumplimiento de esos deberes en la medida en que resulte válida dicha exclusión.

c. De ahí que, en un análisis general de las atribuciones de las y los titulares de las dependencias públicas en la entidad se estima que, en esencia, ejercen atribuciones administrativas y de coordinación con el Poder Ejecutivo Local para la adecuada administración pública.

d. En atención a esas actividades, se arriba a la conclusión de que la restricción contenida en la norma impugnada atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluye a todas las personas que incumplan con su responsabilidad de proporcionar alimentos, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones no



se relacione de ningún modo con el debido cumplimiento de las atribuciones correspondientes de todos los cargos de la administración pública centralizada o paraestatal, ni incide en las capacidades o méritos especializados necesarios que exigen esos empleos públicos.

e. En caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional, se solicita que se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

3. Admisión y trámite. Por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 137/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

4. Por diverso auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

5. Además, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. El diputado y presidente de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, señaló que el precepto combatido es constitucional, ya que la norma es una medida sancionatoria que va encausada a lograr que el deudor alimentario se sienta protegido y pueda tener herramientas eficaces para lograr que se cumpla con ese deber de proporcionarle alimentos, además de que es una medida aplicada por otros órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral que



en sus lineamientos para que los partidos políticos nacionales prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género que previene que personas deudoras alimentarias puedan acceder a una candidatura para ser un servidor público de elección popular.

7. Máxime que el Congreso del Estado de Hidalgo analizó que dicha medida es objetiva y razonable, acorde con el test de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa reclamada, y consideró que la norma bajo análisis tiene un fin constitucionalmente válido al buscar proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la limitación temporal para acceder a un cargo para un deudor alimentario moroso, hasta no ponerse al corriente en sus obligaciones, ello, partiendo de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, al proteger la subsistencia, el desarrollo personal y la capacidad de gozar de una vida digna y de calidad a la parte acreedora alimentaria.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. El gobernador del Estado de Hidalgo, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del decreto impugnado.

9. Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el consejero jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

10. Alegatos. Mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

11. Cierre de la instrucción. En el referido proveído de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor ordenó cerrar la instrucción a efecto de 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 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, ya que se planteó la posible contradicción entre una norma local y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como norma impugnada el artículo **20**, fracción **V**, de la **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, reformado mediante Decreto Número 724, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, en el que establece como requisito para ejercer la titularidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado de Hidalgo es necesario: "*No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente*".

III. OPORTUNIDAD

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

15. En este caso, la acción es **oportuna**.

16. Lo anterior, toda vez que el Decreto Número 724, por el que se reformó la **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**, fue **publicado** en el Periódico Oficial del Estado el **dieciséis de agosto de dos mil veintiuno**; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **diecisiete de agosto al quince de septiembre de dos mil veintiuno**; sin embargo, este último resultó inhábil en atención a lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e



inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, así como el subsecuente **dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno**, conforme a lo que estipulan los artículos 74, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el inciso i) del punto primero del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

17. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, esto es, el primer día hábil siguiente, por haber sido el último día del referido plazo inhábil, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

18. La acción fue promovida por parte legitimada.

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legiti-

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

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

"..."



mación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

20. Asimismo, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria,² aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso 59, del mismo ordenamiento,³ dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

21. Ahora, **en el presente asunto se surten tales supuestos**, pues el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento interno.⁵

² **"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.

"..."

³ **"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."

⁴ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"..."

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y

"..."

⁵ **"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."



22. Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. 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.

VI. ESTUDIO DE FONDO

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, por excluirse injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones al realizar su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como de la libertad de trabajo.

25. Al respecto, se precisa que el precepto impugnado, en la porción respectiva, prevé que para ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se requiere, entre otros requisitos, **no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente**; situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo.

26. Para determinar la constitucionalidad de la norma impugnada se procederá a desarrollar el parámetro de regularidad constitucional aplicable en el presente caso.



27. VI.1 Parámetro de regularidad constitucional.

28. Para poder determinar cuál es la metodología adecuada para estudiar la norma impugnada, este Tribunal Pleno estima importante destacar que el requisito en estudio se encuentra relacionado con la colisión de dos derechos humanos, a saber, la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones y el derecho a recibir alimentos.

29. Lo anterior, ya que, como se precisó, el requisito impugnado se relaciona con un requisito que deben reunir las personas que deseen ser titulares de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, consistente en no ser deudores alimentarios morosos.

30. Para abordar el estudio de la cuestión constitucional planteada se hará referencia, en primer lugar, al marco general referente a la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones. Después, se realizará una breve referencia a los elementos esenciales del derecho fundamental de alimentos; finalmente, a la luz de lo expuesto, se procederá al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada en el caso concreto.

31. A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.

32. El artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.⁶ En el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.⁷

⁶ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

⁷ "Artículo 23. Derechos políticos (énfasis añadido)



33. Fuera de las condiciones establecidas en forma expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son disponibles para las entidades federativas, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos.⁸ Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por Juez competente, en materia penal.

34. Este Tribunal Pleno ha establecido que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. **En primer lugar**, la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.⁹ Entre estos derechos, re-

"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."

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁸ Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, 107/2016, resuelta por este Tribunal Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.

⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte. Asimismo, véase la tesis jurisprudencial de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN



sulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

35. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación **con base en elementos razonables y objetivos**.¹⁰

36. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad.¹¹

LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.". Datos de localización: Tesis: P./J. 11/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 52, registro digital: 2012593.

¹⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Datos de localización: Tesis: P./J. 9/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, registro digital: 2012594.

¹¹ Resulta aplicable la tesis de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Datos de localización: Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de*



37. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.¹²

38. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

39. En segundo lugar, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo cuente con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003¹³ y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.¹⁴ Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹⁵ y 125/2019.¹⁶

la Federación, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro digital: 2015679. Además, véase, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno adoptó las consideraciones de esta tesis.

¹² Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disímiles para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, véase la tesis de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". Datos de localización: Tesis: 1a.JJ. 55/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, registro digital: 174247.

¹³ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintisiete de junio de dos mil cinco.

¹⁴ Resueltas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis.

¹⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor



40. En ellos se estableció que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso 123, apartado B, fracción VII, de la Carta Magna,¹⁷ de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.¹⁸ Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III,¹⁹ y anteriormente en el diverso 113,²⁰ ambos de la Constitución Federal.

Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁷ "Artículo 123. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; ..."

¹⁸ Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

¹⁹ "Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."

²⁰ Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. ..."



41. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial 123/2005, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."²¹

42. B) Derecho de alimentos.

43. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente su Primera Sala, ha sostenido en diversos precedentes que la cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano encaminado a lograr un nivel de vida digno para la persona y fundado en el principio de igualdad y solidaridad familiar.²²

44. Asimismo, ha sostenido que la institución de alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a quienes la ley reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. Así pues, se entiende que para

²¹ Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, registro digital: 177102.

²² Véase en lo conducente la tesis de rubro y texto siguientes: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES. La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución.". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, registro digital: 2008540.



que nazca la obligación de proporcionar alimentos, es necesario que concurren los siguientes tres supuestos: I) el estado de necesidad de la persona acreedora alimentaria; II) un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora; y, III) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos.²³

45. Por su parte, la doctrina ha definido los alimentos como el derecho que tienen las personas acreedoras alimentarias para obtener de las deudoras alimentarias aquello que es indispensable, no sólo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida. De este modo, en virtud del derecho de alimentos, toda persona puede exigirle a otra el suministro de los bienes necesarios para su subsistencia que la misma no puede proveerse por cuenta propia, de tal manera que puede afirmarse que la obligación alimentaria es un deber jurídico impuesto a una persona para asegurar la subsistencia de otra.²⁴

46. Se entiende que el derecho de alimentos abarca obligaciones que van más allá de la estricta alimentación, pues incluye todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, etcétera. Por ende, la cuestión alimenticia alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es

²³ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS. La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiéndose por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto.". Datos de localización: Tesis: 1a./J. 41/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 265, registro digital: 2012502.

²⁴ Véase el amparo directo en revisión 2293/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce.



la estricta supervivencia, sino que también se busca una mejor reinserción en la sociedad.

47. En ese sentido, se ha dicho que, si bien el objeto de la prestación es patrimonial, la obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológicos, psicológicos, social, etcétera.²⁵ De ahí que el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.²⁶

48. Asimismo, este Pleno concuerda con la Primera Sala en relación con que los alimentos son materia de orden público e interés social, hasta el punto de conceder la suspensión contra el pago de alimentos, entre otras razones, porque de no otorgarse se impediría al acreedor alimenticio recibir la protección necesaria para su subsistencia.²⁷ También le corresponde al Estado vigilar que se cumpla con el derecho a percibir alimentos, el cual se encuentra reconocido

²⁵ Cfr. Diez Picazo, Luis, Sistema de derecho civil, Tecnos, Madrid, 2012.

²⁶ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO. El derecho a percibir alimentos alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también busca una mejor reinserción en la sociedad. De ahí que los elementos de la obligación alimentaria deriven del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que determine que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica delinear los elementos esenciales del derecho de alimentos que, además, tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores. Sin menoscabo de lo anterior, el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXV/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1379, registro digital: 2008539.

²⁷ Véase la contradicción de tesis 126/2004, resuelta por la Primera Sala en sesión de once de mayo de dos mil cinco.



expresamente en el artículo 4o. de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.²⁸

49. Además, esta Corte ha señalado en múltiples ocasiones que la institución de alimentos se encuentra regida por el principio de proporcionalidad, según el cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo con las posibilidades del deudor y con las necesidades del deudor, en aras de que este último pueda lograr tener una vida digna y decorosa, conforme a las circunstancias de cada caso particular.²⁹

50. También, es importante tener presente que el derecho humano a la alimentación es aplicable de manera transversal en relación con diversos derechos humanos, atendiendo a que su desconocimiento puede afectar diversos derechos de menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros acreedores alimentarios, como pueden ser los derechos a la salud física y emocional, la vivienda, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

51. C) Análisis de la norma impugnada.

52. El precepto impugnado es del contenido siguiente:

²⁸ **Artículo 4**

"Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación."

²⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "PENSIÓN ALIMENTICIA DERIVADA DE LOS JUICIOS DE DIVORCIO. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE CONSIDERAR PARA QUE SU IMPOSICIÓN SEA ACORDE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO, VERACRUZ Y ANÁLOGAS). La institución de alimentos se rige por el principio de proporcionalidad, conforme al cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo a las posibilidades del que deba darlos y a las necesidades del que deba recibirlos. Para cumplir con esa finalidad, en el caso de su imposición en un juicio de divorcio, el juzgador deberá determinar qué debe comprender el concepto de una vida digna y decorosa, según las circunstancias del caso concreto; apreciar la posibilidad de uno de los cónyuges para satisfacer, por sí, los alimentos que logren dicho nivel de vida; y determinar una pensión alimenticia suficiente para colaborar con dicho cónyuge en el desarrollo de las aptitudes que hagan posible que, en lo sucesivo, él mismo pueda satisfacer el nivel de vida deseado. En esa labor, deberá tomar en cuenta los acuerdos y roles aceptados, explícita e implícitamente, durante la vigencia del matrimonio; así como la posible vulnerabilidad de los cónyuges para lograr que se cumpla con los objetivos anteriormente planteados.". Datos de localización: Tesis: 1a./J. 27/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo I, página 391, registro digital: 2014571.



"Artículo 20. Para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo a que se refiere esta ley, se requiere:

" ...

"V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente; ..."

53. Como se observa, para ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se requiere no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente.

54. En ese contexto, es necesario recordar que la Comisión accionante considera que es inconstitucional dicho requisito, ya que excluye injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

55. Este Tribunal Pleno considera que el requisito en cuestión incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque excluye a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, a acceder al cargo público de titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. De esa manera se restringe a un grupo determinado de personas de la posibilidad de acceder a este cargo público.

56. No se pasa por alto que el Poder Legislativo Local argumenta que no puede considerarse que el precepto impugnado vulnere este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano ya que su aplicación depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.



57. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a **cualquier empleo o comisión del servicio público** en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos, absolutos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, *prima facie*, de este derecho. Para ello, basta que la norma restrinja a una persona o grupo de su posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

58. Al tratarse entonces de la restricción a un derecho fundamental es necesario analizar si la medida de autoridad es objetiva y razonable, así como si cumple con las garantías suficientes para la persona afectada en sus derechos. Es doctrina constitucional que para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida.³⁰

³⁰ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto siguientes: "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



59. En esos términos, a continuación se procede a realizar el test de proporcionalidad de la medida legislativa en cuestión consistente en la restricción al derecho a acceder al cargo referido, con motivo del adeudo de alimentos vencidos, en los términos relatados previamente.

60. Fin constitucionalmente legítimo. La primera etapa del test de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional.³¹

61. Este Pleno considera que la norma bajo análisis tiene como finalidad proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a un cargo público, específicamente, el de ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo

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.". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, registro digital: 2013156.

³¹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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.". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902, registro digital: 2013143.



del Estado de Hidalgo. De acuerdo con lo expuesto en las primeras líneas del presente estudio, el derecho de alimentos es un derecho humano consagrado en el Texto Constitucional, por lo que, en efecto, la medida tiene un fin constitucionalmente válido.

62. Así pues, la protección y garantía de la pensión alimenticia pretende tutelar el principio de solidaridad familiar, así como el principio del interés superior de la niñez. La finalidad del legislador local es hacer cesar el actuar indebido de la persona deudora alimentaria morosa que pretenda ocupar un cargo público, pues, como se dijo, no sólo se trata de asegurar el cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, sino también del pago de alimentos *vencidos o caídos*.

63. En esos términos, si se parte de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, entonces, por mayoría de razón, es igualmente importante combatir el incumplimiento prolongado en el tiempo por parte de la persona deudora alimentaria, pues debe tenerse presente que está de por medio el carácter de inmediatez en la necesidad de recibir alimentos. Así pues, **la finalidad del legislador es desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público**, lo cual es constitucionalmente válido, ya que la conducta que se busca desincentivar representa una situación jurídica y materialmente indeseable para la persona acreedora, en virtud de que se encuentra de por medio su subsistencia, su desarrollo personal y su capacidad de gozar de una vida digna y de calidad.

64. Máxime, cuando podrían vulnerarse los derechos de menores, especialmente aquéllos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, la educación y el sano esparcimiento, entre otros, elementos esenciales para su desarrollo integral.³² Lo anterior, en el entendido de que las

³² Véase la tesis de rubro y texto: "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



niñas y los niños conforman un grupo en situación de vulnerabilidad que debe ser objeto de protección especial de acuerdo con los artículos 4o. constitucional y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.³³

65. Además, es necesario destacar que el Estado no sólo tiene una obligación de respetar el interés superior del menor, sino también de actuar, que es precisamente **garantizar que se atienda en todos sus ámbitos**; dicha obligación no se limita únicamente al plano jurisdiccional, sino que también alcanza a

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.". Datos de localización: Tesis: P./J. 7/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.

³³ **Artículo 27**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"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.

"3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."



los órganos legislativos, pues para la creación de cualquier tipo de normas que puedan incidir en el universo de derechos de los menores, es necesario que los legisladores fijen su postura desde una perspectiva que otorgue la más amplia protección a las referidas prerrogativas.

66. Máxime, cuando la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia.³⁴

67. Además, si bien la norma en cuestión está redactada en términos neutros, lo cierto es que tiene un impacto diferenciado en favor de las mujeres; por tanto, también resulta aplicable analizar la fracción impugnada bajo una **perspectiva de género**, pues es importante tener en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento puede ser extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar que la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida.³⁵

³⁴ Véase el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

³⁵ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "ALIMENTOS. SU OTORGAMIENTO DEBE REALIZARSE CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. Esta Suprema Corte ha sostenido que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, aun cuando las partes no lo soliciten; de tal manera que el juzgador debe verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Tomando en cuenta lo anterior, el juzgador debe ponderar la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento es extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar al valorar cada caso que, precisamente, la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda



68. En esa lógica, también resulta relevante lo que sostuvo este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 78/2021**, en la que se destacó que la necesidad de proteger con mayor ahínco la obligación alimentaria en relación con las mujeres embarazadas y/o personas gestantes, nace de la necesidad de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante, que en muchas ocasiones ejerce esa violencia aprovechándose de la relación sentimental que guarda con aquéllas, ante la especial vulnerabilidad que se ve aumentada por el propio estado de gestación.

69. En ese sentido, el requisito impugnando también constituye una medida encaminada a proteger la maternidad para que no se considere discriminatoria, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer;³⁶ además, busca reconocer la responsabilidad común entre hombres y mujeres, en cuanto a la educación y desarrollo de los hijos, reconocida en los diversos 5.B y 16.D de la misma Convención;³⁷ asimismo, busca erradicar la violencia económica en

de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida. Además, el menor solamente obtuvo una satisfacción parcializada de lo que le hubiera correspondido y aún le corresponde, pues no puede admitirse que la madre haya aportado por ambos y, desde luego, no puede cargarse sobre la madre unilateralmente el deber de manutención, pues el cuidado conjunto no sólo significa incremento de la calidad de posibilidades de los hijos, sino la igualdad de oportunidades entre los padres, de modo que el incumplimiento del padre respecto de su obligación, reduce el caudal alimentario del hijo, perjudicando sus posibilidades de desarrollo y crianza. A través de la conducta del padre renuente queda patentizado un menoscabo en aspectos sustantivos y en el proyecto de vida del menor, no pudiendo exigirse que la madre, además del esfuerzo individual que importa la crianza de un hijo, asuma como propio un deber inexcusable y personalísimo del padre. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se priva a los menores del cuidado personal a cargo de la madre, quien ante esta omisión paterna se halla conminada a redoblar esfuerzos a través del despliegue de diversas estrategias de supervivencia para obtener los recursos mínimos que todo menor necesita.". Datos de localización: Tesis: 1a. XCI/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1383, registro digital: 2008544.

³⁶ "Artículo 4.

"...

"2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

³⁷ "Artículo 5

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:



contra de la mujer, pues, como se mencionó, el incumplimiento del pago de las pensiones alimentarias amenaza el bienestar económico de la mujer, de sus hijas y de sus hijos.

70. Idoneidad. En la segunda etapa del test de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.³⁸

71. Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que las autoridades emisoras promoventes argumentan que la restricción de acceso a un cargo a deudores alimentarios morosos constituye un medio vinculado con la finali-

"...

"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."

"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:

"...

"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;

"..."

³⁸ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, registro digital: 2013152.



dad de proteger y garantizar el pago de alimentos e incentivar el cese de su incumplimiento.

72. Agrega el Congreso del Estado de Hidalgo en su informe, que la medida se relaciona con la cuestión alimenticia en materia familiar, cuya obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de la personalidad del menor.

73. Por su parte, en la iniciativa presentada por la diputada Areli Rubí Miranda Ayala, se señala que "*... los alimentos y su incumplimiento tienen una gran repercusión jurídico social en virtud de que éstos son la base por medio del cual el ser humano como ser biológico cubre sus necesidades primarias y como ser social las necesidades que se derivan de la naturaleza humana, son el medio que garantiza el sano desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, en su caso, de quienes por circunstancias especiales los requieren*". Asimismo, en la exposición de motivos del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, se advierte que la implementación de este requisito tuvo como justificación que "*... la finalidad de fortalecer desde el marco legal e institucional, el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a favor de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores ...*".

74. Como se aprecia, tanto en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, como en el informe rendido por el Congreso, se advierte que se pretende justificar el requisito en análisis por haberse implementado como una medida tendente a proteger a los menores de edad.

75. Al respecto, se estima que el requisito combatido **constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos**, ya que, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos, al limitar el acceso a un cargo público, se pretende desincentivar el actuar indebido por parte del deudor alimentario moroso.

76. Además, se busca que el deudor alimentario tramite el descuento correspondiente con el fin de acceder al cargo público en cuestión, lo que implicaría que el acreedor alimentario pudiera acceder a los recursos necesarios para



cubrir su alimentación. Afirmación que, además, se corrobora con la circunstancia de que la restricción de acceso no es absoluta, sino que su actualización está condicionada a que el deudor alimentario moroso cancele la deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente, lo que es indicativo de que lo que pretende no es impedir tajantemente que se acceda a determinado cargo, sino obligar a que se ponga al corriente de sus obligaciones alimentarias.

77. De este modo, la eficacia de la medida, en principio no está en función de la identidad de la persona acreedora, ya que su diseño normativo está enfocado únicamente en desincentivar la conducta indeseada del deudor alimentario moroso. Por tanto, la norma representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho (libertad de acceso a un cargo público) con el objetivo de hacer prevalecer la vigencia de otro derecho (alimentos). Bajo ese contexto, es posible afirmar que la medida pretende **eleva los costos** –no económicos, sino **jurídicos– del deudor alimentario moroso** que incurra en el incumplimiento reiterado del pago de la pensión alimenticia.

78. Por tal motivo, se entiende que, si la medida es eficaz para lograr el pago de la pensión a favor de una de las personas acreedoras alimentarias, entonces lógicamente también es eficaz para lograr el pago a favor de cualquier persona acreedora alimentaria, se insiste, en virtud de que su diseño normativo está centrado en desincentivar la conducta indebida del deudor alimentario y no así en la identidad de la persona acreedora.

79. Necesidad. En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a la vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida es inconstitucional.³⁹

³⁹ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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



80. Este Alto Tribunal nota que el propio sistema normativo estatal establece medidas específicas para prevenir y sancionar la morosidad en materia de alimentos, tanto en la vía civil como en la penal, en específico el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado,⁴⁰ prevé la figura de deudor alimentario moroso, en tanto que esta institución **se encuentra tipificada como delito** en el diverso 230 del Código Penal Local.⁴¹

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." Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914, registro digital: 2013154.

⁴⁰ **Artículo 141 Bis.** Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

"De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

"La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción."

⁴¹ **Artículo 230.** Al que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos, se le impondrá prisión de tres a cinco años y multa de 100 a 400 días, además suspensión o pérdida de los derechos de familia en relación con el ofendido, hasta por el máximo de la pena privativa de libertad impuesta.

"Para los efectos de éste artículo, se tendrá por consumado el delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se hayan dejado al cuidado o reciban ayuda de un tercero, no se hubiese reclamado el pago de los alimentos en la vía familiar, o se haya incumplido la resolución que condene al mismo.



81. Sin embargo, se considera que el requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, sobre todo, cuando se encuentran en juegos valores tan importantes como lo es la supervivencia de los menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad y adultos mayores.

82. En ese contexto, el Estado como garante, a **la luz del interés superior de la niñez**, debe asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores con las vías más adecuadas para ello. Sirven de apoyo las tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.)⁴² y 1a. CLVII/2018 (10a.)⁴³

"Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, para efectos de cubrir el monto de los alimentos o la reparación del daño, se determinarán con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años."

⁴² De rubro y texto: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES. La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución.". Datos de localización: Tesis: 1a. LXXXVIII/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, registro digital: 2008540.

⁴³ De rubro y texto: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMENTARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. El artículo citado, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los menores en el núcleo familiar. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquél de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores. Sin embargo, esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, dicho precepto prevé de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Asimismo, el citado precepto determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero. En este sentido, en un grado mayor de especificidad



83. Al respecto, resultan relevantes las consideraciones que se sostuvieron en la exposición de motivos del Decreto Número 716 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de quince de junio de dos mil veintiuno, por el cual se creó el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, en las que se sostuvo que un problema importante que existe en materia familiar es el alto incumplimiento de esta obligación, perjudicando especialmente el interés superior del menor.

84. En ese sentido, también es importante recordar las manifestaciones realizadas por el legislador local al emitir la disposición hoy combatida, en el sentido de que se busca reducir el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, con el objeto de maximizar el interés superior del menor.

85. Incluso, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México 67.5 por ciento de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia, cifras que evidencian que se les deja desprotegidas y en situación de vulnerabilidad, siendo de esta forma víctimas de violencia económica por sus deudores alimentarios. Asimismo, dicho instituto señaló que tres de cada cuatro hijos e hijas de padres separados no reciben pensión alimenticia, lo que también demuestra la falta de cumplimiento en relación con las pensiones alimentarias que deben percibir los menores de edad, poniendo en peligro su adecuado desarrollo.⁴⁴

86. Además, del informe de "Incidencia delictiva del fuero común 2022", elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pú-

que aquel utilizado en el Texto Constitucional, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto.". Datos de localización: Tesis: 1a. CLVII/2018 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 300, registro digital: 2018616.

⁴⁴ Véase la Gaceta LXIV/1PPR-6/88667, del Senado de la República, de veintitrés de enero de dos mil diecinueve. Visible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88667.



blica, se desprende que de enero hasta agosto de 2022, en el Estado de Hidalgo se habían presentado 524 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar,⁴⁵ delito que lo comete quien injustificadamente deje de satisfacer obligaciones alimentarias, no suministrando a otro los recursos necesarios para que subsista, lo que acredita la existencia del incumplimiento del derecho humano a recibir alimentos, aun cuando existan las vías civil y penal para exigir su cumplimiento.

87. Al tenor de lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que la medida implementada por el legislador local cumple con la tercera etapa del análisis de constitucionalidad.

88. Proporcionalidad en sentido estricto. La presente etapa del test de regularidad constitucional exige realizar un contraste entre el grado de intervención de la medida legislativa en el derecho fundamental afectado (libertad de acceder a un cargo público) y el grado de satisfacción del fin perseguido por ésta (protección y garantía del derecho de alimentos).⁴⁶ En el caso concreto, se

⁴⁵ Véase: <https://drive.google.com/file/d/14wHIUXvwoWakU1P6bFnb37u4gaCTaSQq/view>.

⁴⁶ Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "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



considera que la medida satisface las exigencias de proporcionalidad por las siguientes razones.

89. En primer lugar, como ya se mencionó, la medida bajo análisis no representa una prohibición absoluta para acceder al cargo de ser titular de alguna de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, ya que se trata de una restricción que únicamente tiene cabida cuando exista un incumplimiento del pago de la pensión alimenticia prolongado en el tiempo y declarado por la autoridad judicial correspondiente. Además, la restricción prevista no opera en términos irrestrictos, ya que su actualización y vigencia depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

90. En efecto, como se ha precisado, la medida legislativa en análisis, conforme a su ingeniería, se advierte que **está construida con el objeto, no necesariamente de impedir que el deudor alimentario moroso no pueda acceder a cargos públicos en ninguna circunstancia, sino lo que se pretende es actuar como un medio de presión para obligar a que quien aspire a ocupar determinado cargo público, deba estar al corriente de sus obligaciones alimentarias.**

91. De tal manera que el deudor alimentario tiene a su disposición en todo momento la posibilidad de hacer cesar los efectos del requisito impugnado mediante el pago de los alimentos vencidos, o bien, tramitar el descuento correspondiente. Incluso, entre más pronto lo haga, mayor beneficio reporta al goce y ejercicio de los derechos de todas las personas involucradas.

92. En ese sentido, es altamente probable que, en aras de lograr su objetivo de acceder a un cargo público, el deudor alimentario moroso prefiera realizar el pago de los alimentos vencidos. Así pues, los beneficios esperados de la medida

severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894, registro digital: 2013136.



radican en garantizar los alimentos de una persona y poner fin a una situación desfavorable para su subsistencia y su capacidad de gozar de un desarrollo personal y de un nivel de vida digno.

93. Al respecto, para identificar a la persona que tenga el carácter de deudor alimentario moroso y, por tanto, que se ubica en el supuesto previsto en la norma impugnada, resulta relevante destacar que el artículo 141 Bis de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo,⁴⁷ establece que toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

94. En caso de no desvirtuarse dicho incumplimiento, el Juez de lo familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, previsto en los artículos 478 a 480 de la mencionada Ley para la Familia del Estado de Hidalgo.⁴⁸

⁴⁷ **Artículo 141 Bis.** Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

"De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

"La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción."

⁴⁸ **Artículo 478.** En el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, se harán las inscripciones a que se refiere el artículo 141 Bis de la presente ley, dicho registro contendrá:

"I. Nombre, apellidos y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora alimentaria morosa;

"II. Nombre de la acreedora o acreedor o acreedores alimentarios;

"III. Datos del acta que acrediten el vínculo entre la persona deudora y la o el acreedor alimentario, en su caso;

"IV. Número de pagos incumplidos y monto del adeudo alimentario a ese momento;

"V. Órgano jurisdiccional que ordena el registro; y



95. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que, en efecto, es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho de alimentos, que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar en la esfera de derechos del deudor alimentario moroso, al no poder acceder a un cargo público hasta tanto cubra su deuda alimentaria, por lo que la medida legislativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

96. Con base en estas consideraciones, deben desestimarse los argumentos propuestos y, en consecuencia, reconocer la **validez** del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, toda vez que, frente al escenario bajo análisis, relacionado con el derecho humano a recibir alimentos, resulta proporcional la restricción dispuesta en la norma, en relación con la condición para acceder al cargo público en mención.

VII. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

"VI. Datos del expediente del que deriva su inscripción.

"El Registro del Estado Familiar llevará a cabo la inscripción al día hábil siguiente a la recepción del oficio judicial que así lo ordene."

(Adicionado, P.O. 15 de junio de 2021)

"**Artículo 479.** El registro estará a disposición de toda persona que acredite legítimo interés. Los oficiales del Registro del Estado Familiar expedirán certificados de no inscripción o inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos, con base en las constancias que obren en su poder, previo pago de los derechos correspondientes."

(Adicionado, P.O. 15 de junio de 2021)

"**Artículo 480.** El certificado expedido por el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos contendrá:

"I. Fecha de emisión;

"II. Nombre completo y Clave Única de Registro de Población de la persona deudora morosa; y

"III. Especificación de contar con inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos o en su caso de no inscripción."



SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, adicionada mediante el Decreto Número 724, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, en atención a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, reformada mediante el Decreto Número 724,



publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 27/2017 (10a.), P./J. 11/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.) y 1a./J. 41/2016 (10a.), y aisladas 1a. CLVII/2018 (10a.), 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. LXXXV/2015 (10a.), 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) y 1a. XCI/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NOTENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL, O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA, O DE HECHO.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VI. LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA (LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).



**VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUE-
DEN VÁLIDAMENTE REGULAR LOS REQUISITOS EN SUS CONSTITUCIO-
NES LOCALES MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LOS DERECHOS HUMANOS
U OTRO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE
CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO
CONDENADO POR DELITO DOLOSO O POR DELITO DOLOSO QUE AMERI-
TE PENA DE PRISIÓN PARA OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR O DIREC-
TORA GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y
NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES VI, EN
LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO
DOLOSO", Y X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO QUE LE
IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRATÁNDOSE DE", DE LA LEY ORGÁNICA
DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOA-
CÁN DE OCAMPO).**

**X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTI-
NIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS
CONDENADAS POR DELITO DOLOSO O POR DELITO DOLOSO QUE AME-
RITE PENA DE PRISIÓN PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O CO-
MISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN
CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE DIRECTOR O DIRECTO-
RA GENERAL DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE
MICHOACÁN DE OCAMPO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES
VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR
DELITO DOLOSO", Y X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO
QUE LE IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRATÁNDOSE DE", DE LA LEY OR-
GÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE
MICHOACÁN DE OCAMPO).**

**XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN
LA OBLIGACIÓN DE REGULAR LA INTEGRACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO
DE SUS CENTROS DE CONCILIACIÓN LABORAL, EN TÉRMINOS DEL AR-
TÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XX, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA**



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO QUE LE IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRATÁNDOSE DE, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO QUE LE IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRATÁNDOSE DE", DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 148, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 148, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", Y X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DELITO DOLOSO QUE LE IMPONGA PENA DE PRISIÓN. TRATÁNDOSE DE", DE LA LEY ORGÁNICA DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 148, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO



DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 21, fracciones VI y X, en las porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso" y "delito doloso que le imponga pena de prisión. Trátándose de", respectivamente, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial del gobierno de la entidad el treinta de diciembre de dos mil veintiuno, por considerar que violan los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como la libertad de trabajo.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	10-11
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tiene por impugnado el artículo 21, fracciones VI y X, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, en las porciones normativas que se precisan.	11-12
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno, ya que el escrito inicial se presentó el 31 de enero de 2022, esto es, el primer día hábil siguiente al del vencimiento (sábado 29 de enero de 2022).	12-13
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	13-14



V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer causas de improcedencia ni se advirtieron de oficio.	15
VI.	ESTUDIO DE FONDO		15-43
	VI.1. Parámetro de regularidad constitucional	- Igualdad y no discriminación. - Libertad de trabajo relacionada con el derecho de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.	16-31
	VI.2. Constitucionalidad de los requisitos "y no haber sido condenado por delito doloso" o "por delito doloso que amerite pena de prisión. Tratándose de" para ocupar el cargo de director o directora general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo	El concepto de invalidez es fundado, por lo que se declara la invalidez de las porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso" y "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de" contenidas en las fracciones VI y X del artículo 21 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, porque son violatorias del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	31-43
VII.	EFFECTOS		44-48
	Declaratoria de invalidez	Se precisan las disposiciones invalidadas.	44
	Extensión de efectos	La declaratoria de invalidez debe extenderse a la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso" contenida en el último párrafo del artículo 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	45-47
	1. Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.	47-48
	2. Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia a la Comisión Nacional de los Derechos	48



		<p>Humanos, a las autoridades emisoras de las disposiciones declaradas inválidas, esto es, al Congreso y al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, así como al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.</p>	
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidéz del artículo 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Trátándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 148, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>48-49</p>



Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 23/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 21, fracciones VI y X, en las porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso" y "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", respectivamente, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida por medio del Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El treinta y uno de enero de dos mil veintidós, María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en la porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual fue expedida mediante Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

2. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial, la promovente expuso como único concepto de invalidez que el artículo 21, en sus fracciones VI y X, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, es inconstitucional porque transgrede los **derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público.**

3. Lo anterior, porque dichas fracciones establecen que, para ser titular de la dirección general de dicho centro, se requiere no haber sido condenado por



delito doloso o por delito doloso que imponga pena de prisión, lo cual, a consideración de la promovente, excluye a las personas que fueron sancionadas penalmente en algún momento y que ya cumplieron la pena que les fue impuesta para ocupar un cargo en el servicio público.

4. Para sustentar lo anterior, expone las siguientes consideraciones:

a. Refiere que respecto a los derechos de igualdad y no discriminación, el artículo 1o. de la Constitución General reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su texto y establece la prohibición de discriminar, de entre otros, por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. De igual forma, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación.

b. Agrega que dicha prohibición permea todo el ordenamiento jurídico y es extensiva a todas las autoridades del Estado, especialmente a los Poderes Legislativos, quienes deben cuidar que el contenido de las leyes no conduzca a una desigualdad o discriminación.

c. Aduce que si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren de un trato diferenciado hacia una persona o grupo de personas, éstas deben ser razonables y objetivas, de lo contrario se considerarán como discriminatorias y serán contrarias al parámetro de regularidad constitucional, porque entonces implican una diferencia arbitraria que afecta los derechos humanos.

d. Argumenta que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con la misma. Cita el siguiente criterio para apoyar su postura: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."¹

¹ Tesis P./J. 9/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, registro digital: 2012594.



e. Menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que igualdad no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma. Lo anterior, se conoce como igualdad ante la ley e igualdad en la ley.

f. Dice que la exclusión de ciertas personas no obedece sólo a las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales y económicas, así como por prejuicios y sistemas de creencias.

g. Invoca que en la Opinión Consultiva 18/03, el Tribunal Interamericano sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al dominio del *ius cogens*, pues sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional. En ese sentido, cualquier forma de discriminación es incompatible con la dignidad humana.

h. Refiere que respecto a la libertad de trabajo y al derecho a ocupar un cargo público, de una interpretación armónica de los artículos 5 y 35, fracción VI, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia, lo cual incluye los cargos públicos.

i. Además, aduce que el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce de éste en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

j. Por su parte, alega que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que los procedimientos para elegir a las personas que ocupan cargos públicos deben tomar en cuenta no sólo los méritos y calidades de los aspirantes, sino también deben asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. Eso significa que los procesos para acceder a ellos sólo deben atender a la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.



k. Además, agrega que no se deben imponer privilegios o requisitos irrazonables, pues éstos no son admisibles en la medida en que impiden o dificultan el acceso al servicio público.

l. Menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el concepto de "calidad" contenido en el artículo 35 de la Constitución General se refiere a las características intrínsecas que tiene una persona y que revelan que es el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia un empleo o comisión determinado. En ese sentido, los requisitos que se establezcan deben estar directamente relacionados con el cargo público.

m. En atención a lo anterior, considera que los requisitos que establecen las porciones normativas impugnadas impiden de manera injustificada que las personas condenadas por un delito doloso que les imponga pena de prisión puedan acceder al cargo público de titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo.

n. Además de ello, sostiene que las porciones normativas son sobre inclusivas y constituyen una prohibición absoluta, pues no distinguen entre tipos de delitos, gravedad, duración de la pena, si está o no cumplida y si esos requisitos tienen relación con el cargo público.

o. En efecto, dice que para que una restricción de esa naturaleza sea válida, tiene que guardar relación con las funciones y obligaciones que importa el cargo público correspondiente, y una vez hecho eso, delimitar el tipo de conductas ilícitas que tengan relación con el debido cumplimiento de sus funciones y obligaciones.

p. De lo contrario, refiere que el hecho de cometer cualquier ilícito y haber sido sancionado por ello traería como consecuencia una exclusión absoluta que resulta claramente desproporcionada y contraria a la dignidad humana. Sin embargo, cumplida la pena, debe considerarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

q. Alega que no pasa inadvertido que el requisito establecido en las porciones normativas impugnadas es idéntico al establecido para el cargo equiva-



lente a nivel federal, sin embargo, no puede hacerse extensivo a quien ocupe el cargo homólogo a nivel local pues resultaría igualmente inconstitucional.

r. Agrega que las porciones normativas impugnadas en este caso deben analizarse bajo la perspectiva de que están prohibidas constitucionalmente las distinciones entre personas que han sido condenadas penalmente y aquellas que no tienen antecedentes penales, tal como se hizo en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019, 117/2020, 118/2020, 184/2020, 125/2019, 192/2020 y 253/2020, entre otras.

s. Por otro lado, dice que los requisitos que contienen las porciones normativas impugnadas deben someterse a un escrutinio ordinario, el cual estima, no supera la grada de idoneidad, pues los requisitos mencionados no guardan relación con el fin constitucionalmente válido de contar con personas servidoras públicas adecuadas y eficientes.

t. Por último, argumenta que, si se declara la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos, se deben extender los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

5. **Radicación y turno.** El ocho de febrero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibido el escrito inicial y ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 23/2022. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.

6. **Admisión y trámite.** El veintiocho de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, tuvo como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo y ordenó darles vista para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran sus informes correspondientes.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.** El veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo presentó un oficio en el buzón judicial de este Alto Tribunal, el cual fue recibido el día siguiente en



la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual rindió el informe solicitado. Dicho informe fue acordado el veintiséis de mayo de dos mil veintidós. En el documento, dicha autoridad expuso lo siguiente:

a. Señala que las porciones normativas que se recurren son acordes con lo dispuesto en la Constitución Federal y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en las que se establecen los requisitos consistentes en "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*" y "*no haber sido sentenciado por delito doloso*", para ocupar los cargos, a nivel federal, de comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República y el titular del organismo descentralizado encargado de la función conciliatoria, en el orden federal; así como, a nivel estatal, de gobernador, secretario de Gobierno, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Juez de primera instancia y fiscal general de la entidad.

b. Arguye que la finalidad de las disposiciones reclamadas es salvaguardar los perfiles, requisitos y propuestas y garantizar el desempeño de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo.

c. Argumenta que, para ocupar determinados cargos públicos, es necesario contar con aspirantes idóneos y adecuados para el ejercicio de las atribuciones que le mandata la norma en particular. Por lo que, considera que el limitar el ejercicio de un cargo público a una profesión determinada, no implica que se discrimine a personas que no la tengan.

d. Considera que son aplicables los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 73/2018 y 106/2019, en las que se analizaron disposiciones similares a las que ahora se impugnan, y refiere que, en el segundo caso, se reconoció la validez de los artículos 21 y 24, ambos en sus fracciones IV, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, o estar sujeto a proceso penal*",



y VI, así como el diverso artículo 67, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

e. Refiere que el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo es un organismo descentralizado de la administración pública estatal, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, en términos de lo dispuesto en el artículo 148, párrafos tercero, cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el cual, además, se encuentra sectorizado a la secretaría responsable del ámbito laboral en la entidad.

f. Argumenta que la designación del titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, deberá efectuarse conforme al procedimiento y requisitos previstos en los artículos 148 Bis de la Constitución Estatal, y 20 y 21 de su ley orgánica, los cuales deben cumplirse con la finalidad de proteger la legalidad y la seguridad jurídica.

g. Reitera que las porciones normativas combatidas se encuentran armonizadas con lo previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal, que establece el requisito de "*no haber sido condenado por delito doloso*" para ocupar el cargo de titular del organismo descentralizado federal encargado de la función conciliatoria entre las diferencias de los trabajadores y patrones, por lo que las disposiciones impugnadas se encuentran armonizadas con este precepto constitucional.

h. Indica que los requisitos impugnados para el ejercicio del cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de la entidad, no constituyen supuestos que se consideren categorías sospechosas.

i. Considera que la Comisión promovente no argumenta en qué consiste la desigualdad y discriminación que estima contienen las normas reclamadas, y señala que lo que busca el Estado con estos requisitos es encontrar los mejores perfiles dentro del ejercicio de la función pública.

j. En lo relativo con la libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público, argumenta que las disposiciones reclamadas no transgreden estos dere-



chos, debido a la importancia de que existan elementos para acceder a un empleo público con lo que se busca el correcto y cabal desempeño de las atribuciones inherentes al cargo, bajo los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

k. Asevera que la norma reclamada, en las porciones precisadas, no son contrarias a lo dispuesto en los artículos 5o., primer párrafo y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, pues todo ciudadano mexicano tiene el derecho a ocupar, o en su caso, aspirar a ser nombrado para cualquier cargo, empleo o comisión del servicio público, siempre y cuando se atiendan los parámetros de legalidad.

l. Estima que las porciones normativas que se impugnan, no motivan desigualdades sociales, y considera que no existen actos discriminatorios que vulneren y excluyan a los aspirantes al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo.

m. Señala que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana, ni tampoco puede ser considerada como una exclusión a los ciudadanos michoacanos.

n. Indica que el Poder Legislativo tiene facultades constitucionales para aprobar la ley orgánica impugnada.

o. Alega que la norma combatida asegura que el ciudadano que acceda al cargo tendrá el mayor grado de rectitud, probidad, honorabilidad y todas las características necesarias para el ejercicio de la titularidad del Centro de Conciliación Laboral michoacano.

p. Refiere que el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año para ser nombrado director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo tiene relación directa, clara e indefectible, para el cumplimiento de sus labores.

k. Alega que la naturaleza jurídica en el cargo a desempeñar dentro de la titularidad de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral estatal,



implica que los requisitos que deberán satisfacerse patentizan el ejercicio adecuado como su desempeño principal en las atribuciones de carácter directivo, administrativo, técnico, profesional y lógico-jurídico.

r. Finalmente, señala que el Congreso Local, al emitir la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, observó el procedimiento parlamentario establecido en las leyes que lo rigen, además, considera que es acorde a la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

El veintinueve de marzo de dos mil veintidós, el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, depositó un oficio en la oficina de correos de la localidad, el cual fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de ese Alto Tribunal el cinco de abril de la misma anualidad, a través del cual rindió el informe solicitado. Dicho informe fue acordado el veintiséis de mayo de dos mil veintidós. En el oficio mencionado, la autoridad expone, en síntesis, lo siguiente:

a. Señala que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo cumplió con el mandato establecido en los artículos 60, fracción I, de la Constitución Política, y 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos ordenamientos de la propia entidad, conforme a los cuales el gobernador tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por el Congreso Estatal.

b. Indica, asimismo, que se observó lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la propia Constitución Local, que dispone que el gobernador no puede negarse a promulgar y publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la entidad.

c. Refiere que, mediante las reformas en materia laboral a la Ley Federal del Trabajo y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se suprimieron las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y se estableció que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de



los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, además, se previó que antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente, por lo que, en el orden local, la función conciliatoria estaría a cargo de los Centros de Conciliación que se instituyan en las entidades federativas. Asimismo, señala que, a partir de dicha reforma laboral, se instruyó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las entidades federativas para que realizaran las adecuaciones legislativas correspondientes.

d. Indica que el primero de mayo de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y otros ordenamientos, en cuyo artículo quinto transitorio, se previó que: "... Los Centros de Conciliación Locales y los Tribunales del Poder Judicial de las entidades federativas iniciarán actividades dentro del plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente decreto, en términos de lo que establezca su propia normatividad y posibilidades presupuestales, conforme a lo que determinen sus poderes locales. Los Centro (sic) de Conciliación Locales deberán entrar en operación en cada entidad federativa, en la misma fecha en que lo hagan los tribunales locales, conforme a las disposiciones previstas en el presente decreto".²

e. Informa que el treinta de diciembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto Legislativo Número 60, por el que se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual tiene por objeto establecer la estructura, organización y funcionamiento del citado centro.

² Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de mayo de dos mil diecinueve, el cual se reformó mediante decreto publicado en el mismo medio de difusión oficial el dieciocho de mayo de dos mil veintidós, para quedar como sigue: "Los Centros de Conciliación Locales y los Tribunales del Poder Judicial de las entidades federativas iniciarán actividades a más tardar el 3 de octubre de 2022, en términos de lo que establezca su propia normatividad y posibilidades presupuestales, conforme a lo que determinen sus poderes locales. Los Centros de Conciliación locales deberán entrar en operación en cada entidad federativa, en la misma fecha en que lo hagan los tribunales locales, conforme a las disposiciones previstas en el presente decreto."



f. Informa, también, que el titular del Poder Ejecutivo Estatal presentó ante el Congreso de la propia entidad, una iniciativa que planteó reformar el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, y ampliar el plazo para enviar a dicho órgano legislativo la terna para la designación del director general del mencionado centro. Dicha propuesta de reforma se formuló con la finalidad de esperar a que el Congreso de la Unión aprobara el decreto que modificaría el artículo quinto transitorio del diverso decreto de reformas legales en materia laboral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve. Refiere que la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Congreso Estatal aprobó dicha iniciativa y modificó el segundo párrafo del artículo transitorio en cita a efecto de otorgar un nuevo plazo de diecisiete días hábiles para la remisión de la terna respectiva.³

g. Explica que, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, la designación del titular del Centro de Conciliación Laboral de la entidad será con previa comparecencia de las personas propuestas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado ante el Congreso Local; y que, una vez designada la persona que ocupará dicho puesto, de acuerdo con lo previsto en el artículo quinto transitorio de la ley orgánica del centro en mención, se debe instalar la Junta de Gobierno, en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir del día siguiente del nombramiento del director general del centro.

h. Señala que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, esta institución iniciaría sus funciones el primero de mayo de dos mil veintidós.

³ Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de marzo de dos mil veintidós: "**Cuarto.** La designación del director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, se hará de conformidad a lo que establece la presente ley. "Por única ocasión el titular del Poder Ejecutivo del Estado, enviará al Congreso del Estado, la terna para la designación del director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, en un plazo no mayor a 17 (diecisiete) días hábiles contados a partir de la publicación del presente decreto."



i. Manifiesta que el Poder Ejecutivo del Estado, en cumplimiento a la reforma constitucional en materia laboral, tiene la obligación de llevar a cabo todo lo concerniente para su debida implementación y posterior funcionamiento.

j. Alega que el requisito establecido en la fracción VI del artículo 21 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, no transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, ni la libertad de trabajo y el derecho a acceder a un cargo público, ni excluye de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un cargo en el servicio público.

k. Argumenta que el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo es un organismo descentralizado de la administración pública estatal, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, en los términos de lo dispuesto en el artículo 148, párrafos tercero, cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

l. Considera que es de interés general que la persona que se encuentre al frente del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, cuente con una buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso, en virtud de que será el encargado de llevar a cabo el servicio público de conciliación laboral en el ámbito local y celebrar convenios de conciliación laboral entre las partes, entre otras funciones específicas de suma trascendencia social en materia laboral.

m. Realiza un comparativo entre lo dispuesto en el artículo 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación de la entidad y otros requisitos similares para ocupar los cargos públicos a nivel federal, previstos en los artículos 95, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

n. Alega que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5o., párrafo segundo, de la Constitución General, la ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo; por lo que, a su juicio, las porciones normativas no privan de un derecho humano,



al establecer que los aspirantes al cargo deban cumplir con los lineamientos necesarios previstos en el artículo 21 de la ley impugnada, con antelación, y es requisito indispensable ser honorable y "no haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena".

o. Argumenta que las personas que aspiran a ocupar un cargo público deben contar con una buena reputación, por ser figuras públicas y por tener ciertas facultades y desempeñar ciertas funciones, y que, de no acatar las responsabilidades que como servidores públicos les corresponde, deberán ser sancionados.

p. Señala que la libertad de trabajo y el derecho de acceso a un cargo público pueden ser limitados conforme al catálogo que establezca el legislador que sujeta a todo servidor público.

9. **Pedimentos.** El fiscal general de la República y la consejera jurídica del Ejecutivo Federal no formularon manifestación o pedimento alguno.

10. **Alegatos.** El siete de junio de dos mil veintidós, la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló sus alegatos, los cuales fueron acordados el seis de julio de dos mil veintidós.

11. **Cierre de la instrucción.** El once de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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



Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁶ de trece de mayo de dos mil trece.

13. Lo anterior, porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre la Constitución General y el artículo 21, fracciones VI, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en la porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

14. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

15. La norma combatida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el artículo 21, fracciones VI y X, en las porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso" y "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", respectivamente, de la Ley Orgánica del Centro de Con-

"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; ..."

⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

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

⁶ 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; ..."



ciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

16. Las porciones normativas reclamadas son del contenido literal siguiente:

"**Artículo 21.** Para ser director general del centro, deberá cumplir con lo siguiente: ...

"**VI.** Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por delito doloso;**

"...

"**X.** No haber sido condenado mediante sentencia firme por **delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de** delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena." **(El énfasis añadido es el señalado por la promovente en su demanda).**

17. Como puede observarse, de la disposición transcrita se impugnan dos de los requisitos para ocupar el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, conforme a los cuales, las personas que aspiren a este puesto y que hayan sido condenados por delito doloso, o bien, condenados por delito doloso que imponga pena de prisión, no podrán ocuparlo.

18. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

III. OPORTUNIDAD

19. De conformidad con el artículo 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente. Asimismo, se establece que, si



el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En este caso, el Decreto Número 60 fue publicado el treinta de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo; por lo cual el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno al sábado veintinueve de enero de dos mil veintidós.

21. Como se advierte, el último día que arroja el cómputo es el sábado veintinueve de enero de este año, el cual es un día inhábil,⁷ por lo que **el último día para presentar la demanda es el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes treinta y uno de enero de dos mil veintidós.**

22. En ese sentido, si el escrito de demanda fue depositado en el buzón judicial de este Alto Tribunal el mismo treinta y uno de enero de este año, **entonces su presentación fue oportuna.**

23. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

IV. LEGITIMACIÓN

24. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos

⁷ Ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**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."



Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

25. Por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

26. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente de este órgano tiene la atribución y obligación de promover las acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.⁸

27. En la especie, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve la acción de inconstitucionalidad por conducto de su presidenta Rosario Piedra Ibarra, quien acredita su personalidad mediante copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

28. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 21, fracciones VI, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en la porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, y la accionante plantea que dichas disposiciones resultan violatorias de derechos fundamentales, concretamente, los derechos a la igualdad y prohibición de dis-

⁸ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



criminación, de acceso a un cargo en el servicio público y la libertad de trabajo, se colige que **la promovente está legitimada para impugnarlas.**

29. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

31. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

32. Como se precisó en uno de los apartados anteriores, la promovente señaló como único concepto de invalidez que algunas porciones del artículo 21, fracciones VI y X, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo son inconstitucionales porque transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público.

33. Las fracciones VI y X del artículo 21 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, en sus porciones normativas impugnadas, establecen lo siguiente:

"Artículo 21. Para ser director general del centro, deberá cumplir con lo siguiente:

"...

"VI. Gozar de buena reputación **y no haber sido condenado por delito doloso;**

"...



"X. No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena." (El énfasis añadido es el señalado por la promovente en su demanda).

34. Como se observa, en lo que interesa, dichas fracciones establecen que, para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo se requiere no haber sido condenado por delito doloso o por delito doloso que imponga pena de prisión, lo cual, a consideración de la promovente, excluye a las personas que fueron sancionadas penalmente en algún momento y que ya cumplieron la pena que les fue impuesta, para ocupar un cargo en el servicio público.

35. En ese sentido, la accionante sostiene que los requisitos que contienen las porciones normativas impugnadas no superan la grada de idoneidad de un test de proporcionalidad, pues los requisitos mencionados no guardan relación con el fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes para el cargo.

36. Ahora bien, debido a la similitud de los requisitos establecidos en las fracciones impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte realizará su análisis de forma conjunta, para lo cual, primero se establecerá el parámetro de regularidad constitucional aplicable y, después, se realizará el análisis respectivo.

VI.1. Parámetro de regularidad constitucional

37. El parámetro de regularidad constitucional aplicable a este caso se retoma de algunas consideraciones que este Alto Tribunal ha establecido en los casos similares más recientes⁹ cuando se analizan disposiciones contrarias a

⁹ Por ejemplo, en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta el 23 de septiembre de 2021, en la cual se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas; en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021.



los derechos de igualdad y no discriminación y el derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad, así como la libertad de trabajo.

38. Igualdad y no discriminación. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución General, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.¹⁰

39. También estableció que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es *la prohibición de discriminar*, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

40. En ese sentido, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico mexicano: cuenta con rango constitucional¹¹ y está

En este asunto se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política de del Estado Libre y Soberano de Nayarit; y en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, resuelta el 25 de noviembre de 2021, en la cual se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y IX, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla.

¹⁰ **Artículo 1o.** ...

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

¹¹ Artículos 1o., párrafos primero y quinto; 2o., apartado B; 4o., párrafo primero; 31, fracción IV; y 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



reconocido en diferentes tratados internacionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹² el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴

41. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*,¹⁵ así como en la *Opinión Consultiva OC-18/03*,¹⁶ que el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*, es decir, que ha adquirido el carácter de norma imperativa del derecho internacional general, al desprenderse directamente de la unidad de naturaleza del género humano, por lo que resulta inseparable de la dignidad esencial de la persona.

42. El *corpus iuris* internacional concuerda en que este principio dispone que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de **los mismos derechos en igualdad de condiciones siempre y cuando se encuentren en una situación similar**.¹⁷

43. Asimismo, este principio implica que está prohibida toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos de todas las personas.¹⁸

¹² Artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018", Serie C No. 351, párrafo 270.

¹⁶ Corte IDH. "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados". Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20 "La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales", párrafo 10; Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. "Sentencia de 31 de agosto de 2021", Serie C No. 432, párrafos 98 y 99; Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021", Serie C No. 422, párrafo 64.

¹⁸ Observación General No. 18, "No discriminación", del 10 de noviembre de 1989, del Comité de Derechos Humanos, párrafo 6.



44. Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone una obligación adicional que implica que el principio de igualdad y no discriminación tiene que estar reconocido y garantizado por la ley de los Estados Parte de dicho tratado. Esto implica que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho a igual protección de ésta, sin discriminación.

45. Por ejemplo, en el *Caso Yatama Vs. Nicaragua*,¹⁹ el Tribunal Interamericano señaló que el principio de protección igualitaria y efectiva de la ley, y de no discriminación, constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos. Es por ello, que **tal principio ha ingresado en el dominio del *ius cogens* y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional.**

46. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias, de eliminar las de carácter discriminatorio existentes, combatir las prácticas de este carácter y de **establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.**

47. Igualmente, esta Suprema Corte ha considerado que el derecho humano de igualdad obliga a todas las clases 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.

48. También precisó que, si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todas las personas deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio, o pri-

¹⁹ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005", Serie C No. 127, párrafo 184.



vase de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido.²⁰

49. Por otra parte, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).²¹

50. El primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

51. El segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

52. Respecto al segundo principio, la Segunda Sala de esta Suprema Corte en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.",²² ha considerado que el principio de igualdad, como límite a la actividad del Poder Legislativo, no postula la pari-

²⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 11 de agosto de 2015. Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1349/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 15 de agosto de 2018.

²¹ Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, registro digital: 2015679, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

²² Tesis 2a./J. 64/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 791, registro digital: 2011887.



dad entre todas las personas, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

53. Asimismo, en los asuntos que dieron origen a la jurisprudencia citada, se señaló que del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al Poder Legislativo ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga a dicho Poder a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución General las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad, es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.²³

54. Es importante destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es omisa ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre los hombres y las mujeres (artículo 4o., párrafo primero)²⁴ y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B).²⁵ Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos sociales.

²³ Tesis 2a./J. 42/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, registro digital: 164779, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

²⁴ "**Artículo 4o.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

²⁵ "**Artículo 2o.** ...

"**Apartado B.** La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."



55. Lo anterior permite concluir que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

56. Sin embargo, la Segunda Sala también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda es una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.

57. Conforme con ese parámetro del derecho de igualdad, en las acciones de inconstitucionalidad **107/2016**²⁶ y **50/2019**,²⁷ se declaró la invalidez de las porciones normativas "no contar con antecedentes penales" y "sin antecedentes penales", respectivamente, como requisitos para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en el Estado de Veracruz o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo. En dichos precedentes, este Tribunal Pleno determinó que los Poderes Legislativos Locales hicieron una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.

58. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y esto haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena, entraña que para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para

²⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de enero de 2020.

²⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 50/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 27 de enero de 2020.



que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

59. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 85/2018, para analizar la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario, el Tribunal Pleno estableció que el derecho de igualdad se centra en tres ejes:²⁸

- La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas.²⁹
- La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas.³⁰
- El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de manera tácita, resulten discriminatorios.³¹

²⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 27 de enero de 2020.

²⁹ Los *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1o., inciso 1), de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás; ..."

³⁰ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha desarrollado este concepto en su Recomendación General 32 "Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", párrafos 12, 13, 15 y 16.

³¹ En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: **(i)** la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; **(ii)** que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y **(iii)** en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

Tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 225, registro digital: 2015597, de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."

Tesis 1a. CCCVI/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 579, registro digital: 2007338, de rubro:



60. Bajo esos mismos parámetros, recientemente, este Alto Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad **192/2020**,³² **57/2021**,³³ y **85/2021**,³⁴ ha declarado la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", establecida como requisito para aquellas personas que pretendan ocupar el cargo de director general de los Centros de Conciliación Laboral de los Estados de Puebla, Nayarit y Chiapas, respectivamente.

61. Lo anterior, porque no existe base objetiva para determinar que una persona que ha sido condenada por delito doloso no ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad, por lo que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.

62. En ese tenor, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sustentado el criterio consistente en que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.³⁵ De hecho, el principio de igualdad, así como

"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA."

Tesis 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 980, registro digital: 2010500, de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."

³² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de septiembre de 2021.

³³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021.

³⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de noviembre de 2021.

³⁵ Tesis 1a. CXLV/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 487, registro digital: 2001341, de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."



los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.³⁶

63. Por tanto, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza, de lo cual se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

64. En este sentido, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que el principio de igualdad no implica que todas las personas sujetas a una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado.³⁷

65. Por lo anterior, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de igualdad de hecho*, produzcan como efecto de su aplicación: *i*) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o *ii*) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.³⁸

66. Este criterio coincide con el sostenido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en el que ha sostenido que "el

³⁶ Tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 633, registro digital: 2012363, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, registro digital: 180345, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."

³⁷ Tesis 2a./J. 64/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 791, registro digital: 2011887, de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

³⁸ Tesis 1a. LXXXIV/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1409, registro digital: 2008551, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."



término 'no discriminación' no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato".³⁹

67. El mencionado Comité señala que "dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma", reiterando que "la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos".

68. Lo determinado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas permite colegir la existencia de 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 aquéllas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

69. Acceso a un cargo público en condiciones de igualdad y libertad de trabajo. El artículo 5o. de la Constitución Federal consagra el derecho al trabajo, siempre y cuando la profesión, industria o labor sean lícitos, por lo cual el derecho al trabajo no es absoluto, irrestricto e ilimitado.⁴⁰

70. Por su parte, el artículo 35, fracción VI,⁴¹ de la Constitución General, establece que toda la ciudadanía tiene el derecho de **poder ser nombrada para**

³⁹ Recomendación General No. 32, "Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", párrafo 8.

⁴⁰ **Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

⁴¹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...



cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

71. Este derecho también es reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴² y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁴³ conforme a los cuales todos los ciudadanos tienen el derecho de acceder a las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad.

72. En ese contexto, es importante destacar que este Alto Tribunal ha interpretado el concepto "**calidades**" a que se refiere el artículo 35 constitucional como las "**características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne**",⁴⁴ interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2,

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

⁴² **Artículo 23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

"c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

"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."

⁴³ **Artículo 25. Derechos políticos**

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) **Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**"

⁴⁴ Tesis P./J. 123/2005, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, registro digital: 177102, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."



del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.⁴⁵

73. La referida noción de "**calidades**", asumida por este Alto Tribunal en la controversia constitucional **38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución General, que refiere que "**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**".⁴⁶

74. En la referida controversia constitucional también se indicó que la utilización del concepto de "calidades" se refiere a las cualidades o perfil de una persona, las cuales permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de una persona para un determinado cargo público.⁴⁷

⁴⁵ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

"Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias **basadas en las calificaciones** exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

⁴⁶ Sentencia recaída a la controversia constitucional 38/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Díaz Romero, 27 de junio de 2005.

⁴⁷ "... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los**



75. De esa manera, lo importante es entender que, cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución General, utiliza el término "**las calidades que establezca la ley**", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

76. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados –en el ámbito de sus respectivas competencias–, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que **los requisitos al efecto establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función**, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (**aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas**) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

77. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

78. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución General el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residen-

conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las Legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."



cia, entre otros,⁴⁸ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización necesario, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

79. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Norma Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.⁴⁹

80. Lo anterior incluye de manera destacada la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, **en condiciones generales de igualdad**, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

VI.2. Constitucionalidad de los requisitos "no haber sido condenado por delito doloso" o "por delito doloso que amerite pena de prisión" para ocupar el cargo de director o directora general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo

81. Este Alto Tribunal ya ha examinado los requisitos "no haber sido condenado por delito doloso"⁵⁰ y "no haber sido condenado por delito doloso que

⁴⁸ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro o Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁹ Así se falló en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 6 de septiembre de 2018, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.

⁵⁰ En ese sentido, se encuentran, entre otros, las siguientes:

- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 117/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2021. En este asunto se declaró la invalidez del requisito "no haber recibido condena por delitos dolosos"; por resultar contrario al derecho de igualdad al ser sobreinclusivo.

- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 18 de mayo de 2021. En este



amerite pena de prisión por más de un año⁵¹ para ocupar diversos cargos públicos a nivel local o relacionados con el servicio público.

82. Cabe destacar que, recientemente, este Alto Tribunal ha examinado el requisito "no haber sido condenado por delito doloso" como condición para acceder, específicamente, al cargo de director general de los Centros de Conciliación Laboral de los Estados de Chiapas,⁵² Nayarit⁵³ y Puebla,⁵⁴ el cual se ha considerado contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que, en consecuencia, se ha declarado la invalidez de las disposiciones que lo contienen.

83. Conforme a los precedentes mencionados, este Tribunal Pleno estima que el único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión promovente es **fundado**, pues las porciones normativas impugnadas vulneran el principio de igualdad.

84. Para demostrar lo anterior, primero se establecerá, conforme a los precedentes, la metodología para analizar porciones normativas que la promovente estima son violatorias del derecho de igualdad, para después realizar el examen correspondiente.

85. **Metodología.** Para analizar violaciones al principio de igualdad, este Tribunal Pleno ha sostenido que primero debe comprobarse que, efectivamen-

asunto se declaró la invalidez del requisito "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso ...", por estimarla sobreinclusiva y contraria al principio de igualdad.

- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 118/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Javier Laynez Potisek, 20 de mayo de 2021. En este asunto se declaró la invalidez del requisito "No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año", por estimarla sobreinclusiva y contraria al principio de igualdad.

⁵¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 300/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 18 de enero de 2022.

⁵² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de septiembre de 2021.

⁵³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021.

⁵⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de noviembre de 2021.



te, el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de determinado beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.⁵⁵

86. Una vez que se ha comprobado que, efectivamente, el legislador realizó una distinción, el siguiente paso es establecer si dicha medida se encuentra justificada. Si la distinción contenida en la disposición impugnada está basada en una categoría sospechosa, entonces se deberá realizar un escrutinio estricto; mientras que, si no está basada en una categoría sospechosa, entonces bastará un escrutinio ordinario o, en su caso, un test de razonabilidad a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación.⁵⁶ Finalmente, se procederá a estudiar cada una de las gradas del test de proporcionalidad elegido.

87. En resumen, el análisis de una disposición que se estima contraria al principio de igualdad exige llevar a cabo los siguientes pasos: *(i)* determinar si existe una distinción; *(ii)* elegir el examen o metodología que debe aplicarse para analizar dicha distinción y *(iii)* desarrollar cada una de las etapas del test de proporcionalidad que se ha elegido.

88. Existencia de una distinción. Para contestar a esta cuestión, es importante recordar el contenido de las porciones normativas impugnadas, las cuales se citan a continuación:

"Artículo 21. Para ser director general del centro, deberá cumplir con lo siguiente: ...

"VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; ...

⁵⁵ Por ejemplo, en las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad 85/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de noviembre de 2021; y 57/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021.

⁵⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021.



"X. No haber sido condenado mediante sentencia firme por **delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de** delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; ..." **(El énfasis añadido es el señalado por la promovente en su demanda)**

89. Al respecto, se advierte que las porciones normativas impugnadas sí establecen una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito doloso o por delito doloso que les imponga pena de prisión y aquellas personas que no han sido sancionadas de esos modos, en relación con la posibilidad de acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo.

90. **Análisis de constitucionalidad.** En las acciones de inconstitucionalidad en las que se analizan supuestos jurídicos de contenido semejante o de naturaleza similar a los aquí controvertidos, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno consideró que el respectivo requisito en cuestión (no haber sido condenado por delito doloso, no haber sido condenado por algún delito, no tener antecedentes penales, etcétera) para acceder a un cargo público o relacionado con el servicio público debía examinarse bajo un análisis ordinario de constitucionalidad a la luz del derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa de discriminación que amerite un análisis estricto,⁵⁷ en tanto que no

⁵⁷ En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 118/2020, en torno a la metodología de estudio del requisito de no haber sido condenado por delito doloso, este Alto Tribunal precisó:

"1) **Escrutinio estricto:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las 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 o **(ii)** implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

"2) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad** y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible**, sin que se exija al legislador que se realice por los 'mejores medios imaginables'.

"Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada,



está referida propiamente a atributos o características inherentes a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

91. En atención a lo anterior, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno en estos casos, las porciones normativas impugnadas serán examinadas bajo un **análisis ordinario de constitucionalidad**, atendiendo al criterio de razonabilidad.

92. **Fin constitucional válido.** Para identificar la finalidad perseguida por el Legislativo se puede recurrir a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada o bien a la interpretación de las propias normas combatidas.⁵⁸

93. En ese sentido, de una interpretación sistemática de los artículos 7 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán⁵⁹ y 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución General,⁶⁰ se advierte que las porciones normativas impugnadas sí persiguen un fin cons-

en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad."

⁵⁸ Sentencia recaída al amparo en revisión 548/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 31 de octubre de 2018.

⁵⁹ "**Artículo 7o.** La operación del centro se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad."

⁶⁰ "**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ...

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

"XX. ...

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. **Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.** Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales."



titucionalmente válido. Lo anterior, porque con los requisitos adoptados se busca que el encargado de la titularidad del Centro de Conciliación Laboral para el Estado de Michoacán cumpla con ciertas calidades a fin de salvaguardar que los acuerdos, resoluciones y laudos que emita el centro se realicen con objetividad, imparcialidad, eficacia, profesionalismo y transparencia, de esa manera, los legisladores pretendieron crear un filtro para el acceso al cargo.

94. Lo mismo señaló el Poder Legislativo Local en su informe, en el sentido de que dichos requisitos buscan que la persona que se elija para ocupar dicho cargo cumpla su función conforme a los principios de objetividad, imparcialidad, eficacia, profesionalismo y transparencia; lo cual, como se mencionó, sí constituye una finalidad constitucionalmente válida.

95. Por ende, se estima que la primera grada de análisis ordinario de constitucionalidad se encuentra colmada.

96. Instrumentalidad de la medida. Para examinar si la medida establecida por el Legislativo es idónea y razonable para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional, es necesario verificar si existe una relación entre los requisitos establecidos para el acceso al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral y la finalidad constitucional buscada por el órgano legislativo, esto es, el correcto cumplimiento de las funciones correspondientes a dicho cargo conforme a los principios de objetividad, imparcialidad, eficacia, profesionalismo y transparencia.

97. Al respecto, del artículo 22 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo se desprende que las funciones correspondientes al cargo de director general del centro consisten, esencialmente, en la administración de los recursos materiales y humanos, la representación legal del centro, dirigir su organización y funcionamiento e imponer medidas de apremio.⁶¹

⁶¹ **"Artículo 22.** El director general del centro tendrá las siguientes facultades:

"I. Celebrar actos y otorgar toda clase de documentos inherentes al objeto del centro;

"II. Tener la representación legal del centro, así como ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, con apego a la ley y al estatuto orgánico;



98. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que esta grada del escrutinio ordinario no se satisface, pues los requisitos de "no haber sido condenado por delito doloso" o "por delito doloso que amerite pena de prisión" para poder ser nombrado en el cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo **no tienen relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público.**

99. De esa manera, **no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud,**

"III. Otorgar y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el director general;

"IV. Sustituir y revocar poderes generales o especiales;

"V. Nombrar y remover libremente al personal del centro;

"VI. Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar y en su caso reubicar las delegaciones, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del centro;

"VII. Dirigir técnica y administrativamente las actividades del centro;

"VIII. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de manual de organización, manual de procedimientos, manual de servicios al público, código de ética, estatuto orgánico y demás disposiciones que regulen la operación y el funcionamiento del centro;

"IX. Presentar a la Junta de Gobierno para su aprobación las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera;

"X. Presentar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, dentro del primer trimestre de su gestión, el proyecto de programa institucional que deberá contener metas, objetivos, recursos e indicadores de desempeño y cumplimiento. Posteriormente, deberá rendir semestralmente a la Junta de Gobierno un informe de resultados del programa, el cual incluya un diagnóstico de las problemáticas presentadas durante dicho periodo y las estrategias para su solución;

"XI. Definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fuesen necesarios, incorporando información estadística para la mejora de la gestión;

"XII. 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;

"XIII. Imponer medidas de apremio contenidas en la Ley Federal del Trabajo, para el caso de inasistencia del solicitado cuando éste sea el patrón, dentro del procedimiento de conciliación;

"XIV. Proponer a la Junta de Gobierno los programas permanentes de actualización, capacitación, y certificación de conciliadores;

"XV. Proponer a la Junta de Gobierno la fijación de sueldos y prestaciones del personal del Centro, conforme a las disposiciones legales, presupuestales y administrativas correspondientes;

"XVI. Las demás que se requieran para el adecuado funcionamiento del centro, sin contravenir la ley y el estatuto orgánico; y,

"XVII. Todas aquellas que se deriven de la Ley Federal del Trabajo, de esta ley, del Estatuto Orgánico del centro y demás disposiciones legales aplicables."



probidad y honorabilidad, por lo que el Congreso Local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, de ahí que exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien sea nombrado en la titularidad del mencionado centro.

100. En este punto, es importante destacar que las porciones normativas combatidas contienen hipótesis que:

- En la porción normativa de la fracción VI del artículo impugnado, no es posible identificar si la sanción penal por delito doloso se impuso por resolución firme.

- No distinguen entre delitos graves o no graves.

- No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

- No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

101. En esa tesitura, la configuración de la porción normativa combatida **infringe el derecho de igualdad**, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán, lo cierto es que **establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena a causa de un delito doloso o delito doloso que ameritara pena de prisión**, lo que **genera una falta de razonabilidad de la medida**, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público.



102. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno concluye que **sí se restringe el acceso a un empleo público determinado porque se excluye al aspirante que fue condenado penalmente por delito doloso o por delito doloso que ameritara pena de prisión**, generando con ello una condición de desigualdad no justificada frente a otros y otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficiente el respectivo empleo.

103. En resumidas cuentas, no se advierte que las funciones del director general de dicha institución, las cuales están relacionadas con la representación legal y con la dirección administrativa y presupuestal del centro, tengan una relación objetiva y razonable con los requisitos establecidos en las porciones normativas impugnadas.

104. Bajo esta perspectiva, se considera que como están construidas las porciones normativas combatidas **se genera un escenario que impide acceder en condiciones de igualdad a ese cargo** a personas que en el pasado pudieron haber sido condenadas penalmente por delito doloso o delito doloso que ameritara pena de prisión, 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.

105. Además, es importante destacar que las porciones normativas controvertidas para asegurar el correcto desempeño de un empleo público recurren a cuestiones morales o de valoración subjetiva, pues **exigir el no haber sido condenado por delito doloso o delito doloso que ameritara pena de prisión no garantiza que la persona ejerza correctamente su función**; en cambio, **sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando**, lo cual resulta contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución General.

106. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que, efectivamente, **infringe el derecho de igualdad, ya que contiene una distinción** que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada**



con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar y, por tanto, tampoco tiene una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido.

107. Finalmente, no pasa inadvertido que el Poder Legislativo Local en su informe refiere que las porciones normativas que se recurren son acordes con lo dispuesto en la Constitución General y en la Constitución Local, en las que se establecen como requisitos "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión" y "no haber sido sentenciado por delito doloso", para ocupar los cargos, a nivel federal, de comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República y el titular del organismo descentralizado encargado de la función conciliatoria; así como, a nivel estatal, de gobernador, secretario de Gobierno, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Juez de primera instancia y fiscal general de la entidad.

108. Sin embargo, como se estableció en el análisis respectivo, **para analizar la constitucionalidad de los requisitos citados, se tiene que atender, en cada caso, a la naturaleza del cargo para el cual fueron establecidos**, pues habrá supuestos en los cuales la inserción de esos requisitos por el tipo de funciones que se desempeñan o el nivel de responsabilidad que impone el cargo, esté plenamente justificada. Por ello, la autoridad citada parte de una premisa incorrecta, consistente en que, si los citados requisitos están establecidos para ocupar determinado cargo, también es válido que lo estén para otro, aun y cuando las funciones y responsabilidad sean diferentes.

109. Por esas mismas razones, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 106/2019 citada en su informe, no es aplicable al presente asunto, en virtud de que las funciones de cada uno de los cargos ahí analizados consistían, entre otras, en investigar y perseguir hechos constitutivos de delitos, contribuir a la procuración de justicia eficaz y apegada a derecho, combatir la inseguridad y prevenir la consecución de delitos; mientras que las atribuciones del director o directora general del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, están primordialmente relacionadas con la representación legal de



la institución, cuestiones administrativas y presupuestales. Por ello, a diferencia del asunto citado, **en este caso no se advierte función alguna que haga posible establecer una relación en cómo el haber sido condenado por delito doloso podría impedir que el cargo se desempeñe de manera eficaz y eficiente, transparente y profesional.**

110. Por otro lado, si bien es cierto que el artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, de la Constitución General establece que para ser titular del órgano descentralizado federal que tiene la función conciliadora se tienen que cumplir, entre otros requisitos, no haber sido condenado por delito doloso; no debe pasar inadvertido que en la última parte del párrafo segundo de dicho artículo el Constituyente habilitó a los Congresos Locales para determinar a través de la normativa correspondiente cómo estarán integrados los Centros de Conciliación Laborales a nivel estatal y cómo será su funcionamiento.

111. En efecto, el mismo artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, constitucional establece que la función conciliatoria entre los trabajadores y los patrones se llevará en el orden local mediante los Centros de Conciliación Laboral, los cuales contarán con autonomía técnica, operativa presupuestaria, de decisión y de gestión y se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad, **destacando el Constituyente que la integración y funcionamiento de los citados centros se determinará en las leyes locales.**⁶²

⁶² **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ...

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

XX. ...

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. **En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas.** Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. **Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.**"



112. Por tanto, si bien el Constituyente estableció como requisito para aspirar a la titularidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral no haber sido condenado por delito doloso, **esa exigencia no implica que deba ser replicada a nivel local, porque el Constituyente claramente dispuso que la integración y funcionamiento de la función de conciliación en el orden local dependería de la configuración legislativa de cada una de las Legislaturas Locales.**

113. Así, no habiéndose superado esta grada del test, resulta innecesario avanzar en dicho examen, o analizar algún otro argumento del concepto de invalidez, pues está demostrada la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.⁶³

114. Similares razonamientos se utilizaron recientemente en las acciones de inconstitucionalidad **192/2020**,⁶⁴ **300/2020**,⁶⁵ **57/2021**,⁶⁶ y **85/2021**.⁶⁷

115. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es **fundado**, por lo que este Tribunal Pleno determina que las fracciones VI y X del artículo 21 de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado

⁶³ Tesis P./J. 37/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

⁶⁴ En este asunto se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de septiembre de 2021.

⁶⁵ En este asunto se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 300/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 18 de enero de 2022.

⁶⁶ En este asunto se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 57/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de noviembre de 2021.

⁶⁷ En este asunto se declaró la invalidez de la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y IX de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 85/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 25 de noviembre de 2021.



de Michoacán de Ocampo, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso" y "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", respectivamente, son **violatorias del derecho de igualdad** previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

116. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por una mayoría de nueve votos.⁶⁸

VII. EFECTOS

117. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

118. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado anterior, se declara la invalidez de:

a. El artículo 21, fracción VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

b. El artículo 21, fracción X, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

⁶⁸ La Ministra Piña Hernández votó en contra de las consideraciones y de la metodología, mientras que el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea sólo votó en contra de la metodología. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.



119. Derivado de la declaratoria de invalidez en las porciones normativas señaladas, el artículo en cuestión, en lo conducente, se leerá de la siguiente manera:

"**Artículo 21.** Para ser director general del centro, deberá cumplir con lo siguiente:

"...

"**VI.** Gozar de buena reputación; ...

"**X.** No haber sido condenado mediante sentencia firme por delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena."

120. **Extensión de efectos de invalidez:** En términos de lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, se declara la invalidez por extensión del artículo 148, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el cual dispone:

"**Artículo 148.** El gobernador cuidará con todo empeño de que sean obedecidas las prescripciones relativas al trabajo y a la previsión social, en los términos de la Ley Federal del Trabajo y de la Constitución General de la República.

"Las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expida la Legislatura del Estado, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

"La función conciliatoria en materia laboral estará a cargo del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, como organismo público descentralizado, especializado e imparcial, el cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo,



transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinarán en la ley que al efecto se expida.

"El titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, durará en su encargo por un periodo de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión; sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del título cuarto de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley."

121. Lo anterior conforme al criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."⁶⁹ el cual establece que, de acuerdo

⁶⁹ Tesis P./J. 53/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820. Texto: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa',



con lo dispuesto en el propio artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, existen dos modelos conforme a los cuales se podrá declarar la invalidez de normas inconstitucionales, a saber: *i)* la invalidación directa y *ii)* la invalidación indirecta.

122. En este sentido, el modelo de invalidación indirecta implica que la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra; así, la condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida a otras es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema.

123. Bajo este orden, la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", prevista en el último párrafo del artículo 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo contiene el mismo vicio de inconstitucionalidad que el de las disposiciones impugnadas por la Comisión promovente, al establecer que el nombramiento del titular del Centro de Conciliación Laboral de esa entidad deberá recaer en una persona que, entre otros requisitos, no haya sido condenada por delito doloso.

124. Lo anterior, sin que sea óbice que la norma cuya invalidez se declara por extensión pertenezca a la Constitución Estatal, toda vez que la finalidad de la invalidación indirecta es hacer coherentes las disposiciones del orden jurídico estatal con el propósito de generar seguridad jurídica; 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.

el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."



125. Por tanto, se estima que tanto las porciones normativas declaradas inválidas como la que ahora se propone por extensión guardan una **relación de dependencia de validez sistémica**, en la medida de que, de subsistir una de ellas, aun y cuando se declare la invalidez de la otra, el vicio de inconstitucionalidad permanecería latente en el orden interno del Estado de Michoacán de Ocampo.

126. Similares consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2015.⁷⁰

127. **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, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.**

128. **Notificaciones.** En términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la ley reglamentaria, la presente resolución deberá notificarse a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las autoridades emisoras de las disposiciones declaradas inválidas, esto es, al Congreso y al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, así como al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, estos últimos, conforme a lo dispuesto en los artículos 4o. y 66 de la propia Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional y con lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión privada de once de marzo de dos mil diecinueve.

129. Las consideraciones relativas a la fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos.

130. Las consideraciones relativas a la declaratoria de invalidez por extensión son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos.

⁷⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 79/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Eduardo Medina Mora I., 10 de agosto de 2017.



VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este 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 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 148, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek,



Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones y de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracciones VI, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", y X, en su porción normativa "delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 60, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintiuno. 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 148, párrafo último, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII,



relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de septiembre 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: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 100/2017 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 37/2016 (10a.) y 2a./J. 64/2016 (10a.), y aisladas 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. LXXXIV/2015 (10a.) y 1a. CCCVI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

Las sentencias relativas a la acción de inconstitucionalidad 118/2020 y la controversia constitucional 38/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 853, con número de registro digital: 30595 y Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 799, con número de registro digital: 19010, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

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. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LOS REQUISITOS CONSISTENTES EN NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE MEREZCA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN, PARA OCUPAR DIVERSOS CARGOS DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, CONSTITUYEN MEDIDAS SOBREENCLUSIVAS QUE VULNERAN EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE MEREZCA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD", 72, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD; PERO SI SE TRATARE DE", 78, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE" Y, 259, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE



DE", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE LAS "CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY" QUE PREVÉ COMO REQUISITO EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PARA SER NOMBRADO EN UN EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, DEBEN SER RAZONABLES Y NO DISCRIMINATORIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE MEREZCA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD", 72, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD; PERO SI SE TRATARE DE", 78, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE", Y, 259, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE GOZAR DE BUENA FAMA PARA OCUPAR LOS CARGOS DE CONTRALOR INTERNO, ASESOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS O TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA PÚBLICA, QUEDARÁ INHABILITADO PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA", 78, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, EN CUALESQUIER CASO QUE HAYA SIDO LA PENA"



Y, 259, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA, Y", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, EN CUALESQUIER CASO QUE HAYA SIDO LA PENA"; 78, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, EN CUALESQUIER CASO QUE HAYA SIDO LA PENA"; Y 259, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, EN CUALESQUIER CASO QUE HAYA SIDO LA PENA"; DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE MEREZCA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD", 72, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL QUE AMERITE PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD; PERO SI SE TRATARE DE" Y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA PÚBLICA, QUEDARÁ INHABILITADO PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA"; 78, FRACCIÓN IV, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRI-



SIÓN; PERO SI SE TRATARE DE" Y "U OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, EN CUALESQUIER CASO QUE HAYA SIDO LA PENA"; 259, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE", ASÍ COMO "Y OTRO QUE LASTIME SERIAMENTE LA BUENA FAMA EN EL CONCEPTO PÚBLICO, INHABILITARÁ PARA EL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA, Y", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, 78, FRACCIÓN IV Y 259, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "ROBO, FRAUDE, FALSIFICACIÓN, ABUSO DE CONFIANZA").

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) estima que los artículos 68, fracción IV; 72, párrafo segundo, fracción III, en sus porciones normativas "intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"; 78, fracción IV, en sus porciones normativas "que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"; y 259, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial de la CNDH es oportuno.	4
III.	LEGITIMACIÓN	La CNDH es parte legitimada.	5
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Las autoridades locales no hicieron valer causas de improcedencia y el Pleno no advierte que alguna se actualice de oficio.	6
V.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	<p>"Artículo 68 "El oficial mayor deberá cumplir por lo menos con los siguientes requisitos: " ... "IV. No haber sido condenado por delito doloso que merezca pena privativa de libertad." "Artículo 72 "El contralor del Poder Legislativo, será designado a propuesta de la Junta de Gobierno y coordinación política y durará en su cargo un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata. "Para ocupar el cargo de contralor se requiere: " ... "III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; " ... "Artículo 78 "El personal que preste sus servicios de asesoría dentro del Instituto deberá acreditar mediante documentación oficial, contar con los siguientes requisitos: " ...</p>	7



		<p>"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena." "Artículo 259 "El titular de la unidad de transparencia, deberá contar con los siguientes requisitos: "... "V. No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y."</p>	
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>A. Análisis de los requisitos "no haber sido condenado por delito que merezca pena privativa de libertad", "no haber sido condenado por delito que amerite pena privativa de libertad" y "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión." B. Análisis de la porción normativa "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."</p>	17
VII.	EFFECTOS Declaratoria y plazo	<p>Se declara la invalidez de los artículos 68, fracción IV, 72, fracción III, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;" 78, fracción IV, en su porción normativa</p>	35



		"no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena;" y, 259 fracción V , de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California Sur.	
VIII.	DECISIÓN	Los puntos resolutiveos son congruentes con las decisiones alcanzadas.	38

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

SENTENCIA

1. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el tres de noviembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 68, fracción IV; 72, fracción III, en sus porciones normativas "intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"; 78, fracción IV, en sus porciones normativas "que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena"; y 259, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, publicada mediante Decreto 2768 en el Boletín Oficial de esa entidad federativa, el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.



2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **164/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Por diverso auto de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

5. **Informes de las autoridades y presentación de alegatos.** Los Poderes Ejecutivo¹ y Legislativo² del Estado de Baja California Sur rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de cuatro y veinticuatro de enero de dos mil veintidós, respectivamente, tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

6. De esta manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo formularon los alegatos que al efecto consideraron oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdos del Ministro instructor de fecha quince y veintidós de febrero de dos mil veintiuno.

¹ Fojas 165 a 167 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 164/2021.

² Ibid., fojas 285 a 294.



7. **Cierre de instrucción.** Mediante proveído de veintitrés de marzo de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ 1o. de su ley reglamentaria⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en sus porciones normativas "intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en sus porciones normativas "que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena" y 259, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, publicada mediante Decreto 2768, en el Boletín Oficial de esa entidad, el treinta

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

⁴ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



de septiembre de dos mil veintiuno, al considerarlo violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

II. OPORTUNIDAD.

9. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

10. En esa virtud, la norma cuya constitucionalidad se reclama se publicó mediante Decreto 2768, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California, el jueves treinta de septiembre de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del viernes uno de octubre al miércoles tres de noviembre de dos mil veintiuno.⁶

11. 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 propio tres de noviembre de dos mil veintiuno,⁷ es decir, el último día del plazo legal, debe estimarse **oportuna** su presentación.

III. LEGITIMACIÓN.

12. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima**. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el diverso 11 de

⁶ Lo anterior en la inteligencia que el último día del cómputo al haber sido inhábil es decir el sábado 30 de octubre de dos mil veintiuno, este se debe recorrer al día hábil siguiente lo cual aconteció hasta el siguiente tres de noviembre de dos mil veintiuno. De conformidad con la tesis 2a. LXXX/99 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA."

⁷ Foja 1 del escrito inicial presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a la acción de inconstitucionalidad 164/2021.



la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

13. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 2768 mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la referida Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.⁸ A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹ y 18 de su reglamento interno,¹⁰ establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidenta.

14. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 164/2021, fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

15. Dado que los órganos señalados como emisor y promulgador de las disposiciones impugnadas, no hicieron valer causas de improcedencia al rendir

⁸ Foja 34 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 164/2021.

⁹ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

¹⁰ "Artículo 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."



los informes respectivos, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que pueda actualizarse alguna, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

V. PRECISIÓN DE LA LITIS.

16. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas, en el apartado correspondiente los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena", y, 259, fracción V, en sus porciones normativas "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", así como "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, publicada mediante Decreto 2768 en el Boletín Oficial de esa entidad federativa, el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

17. Dichas disposiciones textualmente señalan:

"Artículo 68

"El **Oficial Mayor** deberá cumplir por lo menos con los siguientes requisitos:

"...

"IV. **No haber sido condenado por delito doloso que merezca pena privativa de libertad.**"

"Artículo 72



"El **contralor del Poder Legislativo**, será designado a propuesta de la Junta de Gobierno y coordinación política y durará en su cargo un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata.

"Para ocupar el cargo de **Contralor** se requiere:

"...

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por **delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; ...**"

"Artículo 78

"El **personal que preste sus servicios de asesoría** dentro del Instituto deberá acreditar mediante documentación oficial, contar con los siguientes requisitos:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por **delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena.**"

"Artículo 259

"El **titular de la Unidad de Transparencia**, deberá contar con los siguientes requisitos:

"...

"V. No haber sido condenado por **delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare** de robo, fraude, falsificación, abuso de



confianza **y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y"**

18. Como se puede advertir del contenido de las normas impugnadas, aquéllas tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir aquellas personas que busquen ocupar los cargos en el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, como: **a)** Oficial Mayor; **b)** Contralor; **c)** Personal que preste sus servicios de asesoría del Instituto de Estudios Legislativos; y, **d)** Titular de la Unidad de Transparencia.

19. Ahora bien, las funciones que corresponden a cada uno de dichos cargos son las siguientes:

"Artículo 67.

"Son obligaciones y atribuciones del **Oficial Mayor**:

"I. Manejar el aspecto administrativo del Congreso;

"II. Conducir las relaciones laborales del Congreso con sus empleados, conforme a los lineamientos fijados para tal fin y participar en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo de los mismos;

"III. Expedir los nombramientos que determine el Congreso y decidir sobre la administración de los recursos humanos;

"IV. Vigilar que el personal a su cargo cumpla con sus obligaciones; concurren puntualmente a sus labores y que no se retiren durante las horas de trabajo señaladas;

"V. Llevar un expediente para cada uno de los empleados del Congreso y las hojas de servicio de los diputados, asentando en ellas las anotaciones que procedan;

"VI. Hacer privadamente a los empleados las observaciones a que se hagan acreedores por las faltas que cometan en el desempeño de sus labores. Si la



falta es grave, dará cuenta al Congreso o a la diputación permanente para que resuelva lo que estime pertinente;

"VII. Formular y preparar la documentación que requiere el Congreso para su funcionamiento como cuerpo colegiado;

"VIII. Coadyuvar con la Secretaría, en la ordenación y vigilancia de la versión digital del 'Diario de los Debates', y el envío al Ejecutivo para su promulgación y publicación de las leyes, reformas y decretos expedidos del Congreso;

"IX. Implementar un programa de uso racional del papel, predominando el uso de la tecnología, para lo cual deberá remitir a los diputados por medio electrónico, el orden del día, el acta de la sesión anterior, las iniciativas, los dictámenes, los decretos, citaciones e invitaciones a sesiones de comisión y todos aquellos documentos necesarios para el debido funcionamiento del Poder Legislativo.

"Deberá implementar asimismo, un sistema de comunicación interno entre las diversas direcciones y áreas administrativas que permita la eliminación del uso del papel.

"Para los efectos de los párrafos anteriores el Honorable Congreso del Estado dispondrá del uso de la firma electrónica certificada;

"X. Conservar y clasificar la versión digital del desarrollo de cada una de las sesiones del Congreso;

"XI. Llevar el registro oportuno, detallado y completo de las diversas etapas del Proceso Legislativo respecto de cada una de las iniciativas, minutas y proposiciones que reciba el Congreso;

"XII. Proporcionar todos los antecedentes e informes que los diputados soliciten y emitir su opinión, basándose en la ley, en resoluciones anteriores o en consideración de orden o convención;

"XIII. Dirigir la organización y clasificación de los expedientes a su cargo cuidando que estos trabajos se lleven al día;



"XIV. Extender y certificar copias de las actas para su publicación, y para cualquier otro uso, previo acuerdo de la Directiva del Congreso del Estado en este último caso;

"XV. Dar tramitación de inmediato a los documentos e instancias a las cuales hubiese recaído acuerdo del Congreso o la diputación permanente;

"XVI. Vigilar la oportuna entrega de los citatorios para las sesiones extraordinarias a los diputados, ya sea personalmente, a través del personal autorizado para tales efectos, o bien, por medios digitales;

"XVIII. Acordar con el presidente del Congreso, con el de la Junta de Gobierno y coordinación política o con el de la diputación permanente, en su caso, cuando los asuntos requieran urgencia;

"XVIII. Exponer al Congreso, a la Junta de Gobierno y coordinación política o a la diputación permanente, en su caso, las observaciones que crea convenientes para la mejor marcha de los asuntos que le sean turnados para su despacho;

"XIX. Asistir a todas las sesiones públicas y privadas, para atender a la presidencia y a la Secretaría y darse cuenta cabal del desarrollo de los asuntos que en ellas se traten;

"XX. Resolver asuntos de mero trámite;

"XXI. Cuidar del local del Congreso promoviendo la realización de las mejoras necesarias;

"XXII. Llevar el control de la biblioteca empleando el sistema de clasificación que se estime pertinente;

"XXIII. Tener la representación legal del Congreso para:

"a) Rendir los informes previos y justificados que soliciten las autoridades judiciales federales en los juicios de amparo, en los que el Congreso fuese



señalado como autoridad responsable, pudiendo acreditar delegados para que actúen en los mismos conforme a lo que dispone el artículo 19 de la Ley de Amparo.

"b). Representar legalmente al Congreso ante cualquier autoridad en materia de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"c). Representar legalmente al Congreso en todos los juicios o controversias de carácter administrativo, civil, electoral, laboral, penal y en todos aquellos en los que el Congreso del Estado intervenga, sea parte, tenga interés jurídico o se afecte su patrimonio.

"La facultad de representación señalada en la presente fracción las podrá delegar o transmitir en favor de apoderados o de terceros, de conformidad con las formalidades aplicables al caso concreto. Dichos apoderados o terceros responderán solidariamente en caso de que por su negligencia o descuido en la atención de los asuntos que se les encomienden le resulte al Congreso del Estado de Baja California Sur, tener que cumplir con resoluciones de autoridades competentes que establezcan condenas en cantidades determinadas y líquidas.

"XXIV. Coordinar, sistematizar y dar seguimiento a la consulta popular que el Congreso lleve a cabo como cuerpo colegiado, la directiva, la diputación permanente o sus comisiones.

"XXV. Apoyar y auxiliar a los diputados que lo soliciten en el desempeño de su responsabilidad;

"XXVI. Las demás acordadas por la asamblea, o que prescriban esta ley y los reglamentos que de ella emanen.

"XXVII. Con la información que le deberán entregar la Dirección de Finanzas, Dirección de Comunicación Social, Jefatura de Apoyo Parlamentario, Jefatura de Recursos Materiales y Jefatura de Recursos Humanos, Asesores Jurídicos, Fracciones Parlamentarias, Comisiones Legislativas, Mesa Directiva, Junta de



Gobierno y Coordinación Política y Auditoría Superior del Estado, instruirá a la Jefatura de Informática a publicar en la página Web del Congreso del Estado la información de carácter legislativo, administrativo y financiero, enumeradas en el artículo 247 de la presente ley, misma que pondrá a disposición de la Unidad de Transparencia del Congreso del Estado."

"Artículo 71

"**La Contraloría** del Poder Legislativo será responsable del control, evaluación y desarrollo administrativo del Poder Legislativo, dependerá directamente de la Junta de Gobierno y coordinación política, y tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar el registro, ejecución, avance físico y financiero, publicación, liquidación y entrega de recursos que ejerza el Congreso del Estado;

"II. Implementar acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que genere el Poder Legislativo de conformidad con las bases y lineamientos que establezca el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;

"III. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos del Poder Legislativo que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, para lo cual podrá aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur y cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante dicho tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

"IV. Recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado;



"V. Vigilar que las dependencias y unidades administrativas cumplan con las políticas y programas establecidos por la Junta de Gobierno y Coordinación Política;

"VI. Coordinarse con las dependencias del Congreso del Estado y la Auditoría Superior del Estado, atendiendo a la naturaleza de sus funciones para el establecimiento de programas, sistemas y procedimientos que permitan el cumplimiento eficaz de sus respectivas responsabilidades;

"VII. Fiscalizar que las dependencias del Poder Legislativo del Estado cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, comodatos, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales del Poder Legislativo;

"VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Dirección de Finanzas y la Oficialía Mayor, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y Áreas del Congreso del Estado, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión y encargo;

"IX. Presentar a la Junta de Gobierno y Coordinación Política un programa e informe anual sobre el cumplimiento de sus funciones o cuando le sea requerido por dicho órgano de gobierno;

"X. Proponer la adopción de recomendaciones y de medidas preventivas o correctivas que estime convenientes para el desarrollo administrativo del Poder Legislativo y darles seguimiento;

"XI. Llevar y normar el registro de servidores públicos del Poder Legislativo, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También



registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, hayan sido impuestas;

"XII. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con Poder Legislativo del Estado, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

"XIII. Emitir las disposiciones, normas y lineamientos en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la Contraloría, previa autorización de la Junta de Gobierno y de coordinación política;

"XIV. Ejercer las facultades que la Constitución General de la República le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías que se requieran, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos en el Poder Legislativo;

"XV. Emitir conjuntamente, según corresponda, con la Dirección de Finanzas y con la Oficialía Mayor, los lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de contrataciones públicas, así como proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación conforme a las disposiciones legales aplicables, que se realicen en el Poder Legislativo del Estado; y

"XVI. Las demás que expresamente le confieran los ordenamientos legales o que determine el Pleno y la Junta de Gobierno y Coordinación Política."

"Artículo 75

"El **Instituto de Estudios Legislativos** será el órgano de consulta y encargado de coadyuvar en la asesoría técnica a las comisiones permanentes y especiales en la elaboración de iniciativas y dictámenes. Asimismo, tendrá como objetivo, fortalecer, organizar y planificar el trabajo parlamentario, mediante la investigación, estudio, acopio de información, actualización, capacitación y adiestramiento en materia legislativa.



"Corresponde al Instituto de Estudios Legislativos:

"I. Realizar los trabajos de investigación que desarrolle el Instituto, para beneficio institucional o en apoyo al trabajo de las comisiones permanentes o a solicitud de los diputados para la formulación de iniciativas;

"II. Proponer a las Comisiones Permanentes del Congreso las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos económicos que se estimen necesarios a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por el instituto;

"III. Coadyuvar con las comisiones en la elaboración de dictámenes y proyectos que le encomienden las diputadas y diputados.

"IV. Participar en las reuniones de trabajo de las Comisiones Permanentes;

"V. Emitir opinión de los asuntos que le sean solicitados por el Congreso;

"VI. Compilar las leyes vigentes, tanto de aplicación estatal como federal; llevar el control, organización y actualización del archivo de los marcos jurídicos federal, estatal, así como de los congresos de las demás entidades federativas, con el objeto de tener toda la bibliografía necesaria para el buen desarrollo y cumplimiento cabal de los diferentes objetivos de cada una de las distintas unidades que conforman el Congreso del Estado;

"VII. Proponer a la Legislatura la celebración de convenios de cooperación o colaboración con instituciones académicas y de investigación locales, nacionales e internacionales, con organismos análogos del sector público, privado y social, empresas distribuidoras o comercializadoras de material bibliográfico a fin de contribuir al cumplimiento de las atribuciones del instituto;

"VIII. Proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en las materias vinculadas al trabajo legislativo;

"IX. Apoyar a la Mesa Directiva, a la diputación permanente y a las comisiones en los eventos de consulta, foros y mesas de trabajo, para la sistematización de las propuestas o conclusiones que se obtengan;



"X. Asistir mediante el personal que designe su director o directora, a las reuniones que las Comisiones convoquen;

"XI. Elaborar proyecto de reglamento del instituto y proponer las reformas necesarias para su eficaz funcionamiento;

"XII. Elaborar y mantener actualizados los manuales operativos del Poder Legislativo; y

"XIII. Las demás funciones que le sean conferidas por la Mesa Directiva o la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado y esta ley."

En cuanto a la Unidad de Transparencia

"Artículo 258

"El Congreso del Estado contará con una **Unidad de Transparencia** la cual se integrará de la siguiente forma:

"...

"Serán competencia de la unidad los asuntos a que se refiere el artículo 31 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur y los que le asigne el Reglamento de Transparencia del Congreso."

"Artículo 31. Compete a la Unidad de Transparencia:

"I. Recabar y difundir la información a que se refieren los Capítulos II, III, IV, y V del Título Quinto de esta ley;

"II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

"III. Llevar el registro y actualizar mensualmente las solicitudes de acceso a la información, así como sus trámites, costos y resultados, haciéndolo del conocimiento del Comité;



"IV. Asesorar y orientar a quienes lo requieran, en la elaboración de las solicitudes de información, así como en los trámites para el efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la misma;

"V. Efectuar las notificaciones correspondientes a las y los solicitantes en los términos de la ley;

"VI. Proponer al Comité los procedimientos internos que contribuyan a la mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información;

"VII. (Derogada, B.O. 26 de mayo de 2016)

"VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;

"IX. Verificar, en cada caso, que la información solicitada no esté clasificada como reservada o confidencial;

"X. Recibir los recursos de revisión, dándoles el seguimiento que corresponde;

"XI. Hacer de conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley, y en las demás disposiciones aplicables, y

"XII. Fomentar la cultura de transparencia al interior del sujeto obligado."

20. Una vez establecido los cargos y las funciones de cada uno ellos, se proseguirá a estudiar la regularidad constitucional de las normas impugnadas.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

De las normas impugnadas se advierte que éstas prevén, dos requisitos distintos que esencialmente establecen: 1) no haber sido condenado por delito doloso o intencional que merezca pena privativa de libertad y, en segundo lugar,



2) si la condena se trató de un delito que lastime seriamente la buena fama pública en el concepto público, la norma señala que la persona se considerará inhabilitada para ejercer el cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que entre esos requisitos existen diferencias que justifican que su análisis se realice por separado.

A. Análisis de los requisitos "no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad", "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión" y, "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión".

22. En el presente aparatado se realizará el estudio de regularidad constitucional correspondiente a los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de" 78, fracción IV, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", y 259, fracción V, en su porción normativa "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de".

23. La CNDH plantea en sus conceptos de invalidez que las exigencias establecidas en los preceptos impugnados resultan contrarios a los derechos de igualdad, discriminación, libertad de trabajo, seguridad jurídica, legalidad y acceso a un cargo público, reconocidos en el texto de los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

24. Agrega que la generalidad y amplitud de las exigencias a los cargos, al ser "sobreinclusivas", provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder, en condiciones de plena igualdad, a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar, en cada caso y en relación con las funciones en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o



comisión a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

25. Los preceptos legales impugnados prevén los requisitos para desempeñar diversos cargos dentro del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, en los que esencialmente se impone no haber sido condenado por delito que amerite pena privativa de la libertad.

26. Los motivos de invalidez son **fundados** en atención a lo siguiente:

27. En primer término, es pertinente destacar que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 259/2020¹¹ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en una parte declaró la invalidez del artículo 21, **fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, al analizar justamente el requisito consistente en que para ocupar el cargo de secretario General de Acuerdos y del Pleno** se requería "... no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta".

28. Ciertamente, en dicho asunto, en cuanto a la porción normativa "**no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión**", para determinar su invalidez, se sostuvo textualmente lo siguiente:

"Este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, en relación con la posibilidad de ocupar distintos cargos dentro del Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas.

¹¹ Fallada en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán.



"Asimismo, como ya se dijo, las porciones normativas impugnadas deben ser analizadas bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa; de tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si ésta resulta constitucionalmente válida y, en caso de que lo fuera, su instrumentalidad.

"Finalidad constitucionalmente válida. Contrario a lo que sostiene la Comisión accionante, este Tribunal Pleno considera que la finalidad buscada por el legislador sí es constitucionalmente válida.

"Ciertamente, es necesario partir, como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, de que los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.

"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.

"En este caso, se estima que las normas impugnadas tienen un fin constitucionalmente válido al pretender establecer determinadas calidades para el acceso a cargos que son ejercidos en el ámbito de la administración de justicia y, por tanto, íntimamente relacionados con el derecho de acceso a la justicia, ya que buscan asegurar que accedan a los puestos sólo las personas que no han sido condenadas por un delito, pues se piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad, honorabilidad de la persona, y que todas esas características son necesarias para el ejercicio de las funciones que cada uno de los cargos regulados tienen encomendadas dentro del Tribunal Administrativo.

"Lo anterior incluso es manifestado por el Poder Legislativo en el informe rendido en el presente asunto, ya que considera que los requisitos impugnados *'... tienden a buscar cualidades o condiciones que aseguren cierta experiencia, probidad, conocimiento del medio, del lugar, de las necesidades, así como arraigo e identificación con la gente; dicho de otro modo, medidas o condiciones que,*



no siendo irrazonables ni desproporcionadas, son necesarias para asegurar o proteger bienes jurídicos superiores o preponderantes, en el marco de la organización, funcionamiento y protección del sistema democrático.'

"Instrumentalidad de la medida. No obstante que la finalidad, en sí misma, es constitucionalmente válida, lo cierto es que **el requisito de no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin detectado, consistente en crear un filtro estricto de acceso a los cargos dentro del Tribunal Administrativo.**

"En efecto, la formulación de las normas impugnadas resulta en extremo general, ya que comprenden a cualquier persona condenada por cualquier delito cuya pena sea mayor a un año de prisión, aun y cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar.

"Además, las normas impugnadas contienen hipótesis que:

"• No permiten identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme.

"• No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves.

"• No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

"• No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

"• No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

"Entonces, **las porciones normativas combatidas infringen el derecho de igualdad**, porque si bien están dirigidas a todas aquellas personas que bus-



quen aspirar a los cargos precisados dentro del Tribunal Administrativo, lo cierto es que establecen un requisito para el acceso a determinados puestos públicos que excluyen de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por un delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, lo que **genera una falta de razonabilidad de la medida**, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impiden incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los cargos públicos.

"En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a los cargos públicos determinados porque el aspirante fue condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos, sobre todo si **el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente las respectivas funciones.**

"Así, se estima que el requisito previsto **en las porciones normativas impugnadas no es razonable**, toda vez que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada, **lo cual también resulta sobreinclusivo.**"

29. De igual manera, consideraciones similares fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad siguientes:

30. **107/2016**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales", para desempeñar el cargo de comisario municipal o jefe de Manzana de Veracruz de Ignacio de Llave, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹²

¹² Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al



31. **86/2018**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales" para acceder al cargo de director General del Organismo Descentralizado de Agua Potable de Sonora, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹³

32. **50/2019**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a ser una persona "sin antecedentes penales" para formar parte de los Comités de Contraloría Social de Hidalgo, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁴

33. **108/2020**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves" para acceder al cargo de autoridad auxiliar de los Ayuntamientos de Yucatán, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁵

34. **118/2020**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido sentenciado por delito doloso

tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

¹³ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente) al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y 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 Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

¹⁵ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.



que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año" para ser titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁶

35. **84/2020**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁷

36. **192/2020**, en el que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido condenado por delito doloso" para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral de Chiapas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁸

37. **275/2020**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por algún delito", para integrar el Comité de Participación Ciudadana de Sinaloa, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁹

¹⁶ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán.

¹⁷ Resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los 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. En contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁸ Resuelto el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; y Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones visibles en la página cuarenta y cuatro; y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, en contra de las páginas treinta y seis a cuarenta y dos; Franco González Salas; Aguilar Morales; Pardo Rebolledo; Laynez Potisek; Pérez Dayán (ponente); y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología, por ende, de las consideraciones y anuncia voto concurrente.

¹⁹ Resuelta el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández, apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa y Ríos Farjat, apartándose de los párrafos veintiocho a treinta, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto



38. **50/2021**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenada o condenado por delito intencional" para acceder al cargo de comisario municipal en Guerrero, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.²⁰

39. **85/2021**, en la que se declaró la invalidez de las normas impugnadas que preveían los requisitos relativos a "no haber sido condenado por delito doloso" y "no haber sido condenado por mediante sentencia firme por delito doloso, cualquiera que haya sido la pena" para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Puebla, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.²¹

40. **277/2020**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por delito doloso" para acceder al cargo de director general de Administración de los Tribunales Laborales de Tabasco, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.²²

concurrente, González Alcántara Carrancá (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayan apartándose consideraciones, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología.

²⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Piña Hernández quien anunció voto particular.

²¹ Resuelta en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva en la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. (El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión).

²² Resuelta en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva en la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. (El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión).



41. **57/2021**, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por delito doloso" para acceder al cargo de director general del Centro de Conciliación Laboral de Nayarit, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.²³

42. Como se puede advertir de los precedentes citados los requisitos en ellas analizados, resultan análogos a los señalados en las normas impugnadas, específicamente en el **artículo 68, fracción IV, "no haber sido condenado por delito que merezca pena privativa de libertad" y las porciones normativas de los numerales 72, fracción III, consistente en "... no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad ...; 78, fracción IV "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión" y, 259, fracción V, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión"**, vulneran el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar una medida desproporcionada, en virtud de su amplia generalidad.

43. En efecto, este Tribunal Pleno ha establecido que basta un escrutinio ordinario de razonabilidad para efectuar el análisis de preceptos que *per se* excluyen, genéricamente, a una persona del acceso a cualquiera de los cargos públicos por haber sido previamente condenado por delito que ameritara pena corporal. Además, de manera destacada, se consideró que no se estaba frente a una categoría sospechosa, por lo que no resultaba aplicable un escrutinio estricto de las normas impugnadas.

44. Bajo esta perspectiva, en este caso, el análisis de la porción normativa impugnada requiere un escrutinio simple de razonabilidad, el cual conduce a este Tribunal Pleno a considerar que el precepto legal, en su porción normativa impugnada, resulta **sobreinclusiva**. Lo anterior, considerando que los requisitos consistentes en "**no haber sido condenado por delito que merezca pena privativa de libertad**", "**no haber sido condenado por delito que ame-**

²³ Resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente.



rite pena privativa de libertad" y "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión" conllevan las siguientes implicaciones:

- No distingue entre delitos graves y no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o recientemente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

45. De esta manera, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir ya sea para **Oficial Mayor; Contralor Interno; personal que preste sus servicios de asesoría del Instituto de Estudios Legislativos;** o **titular de la Unidad de Transparencia**, en el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.

46. Bajo este entendimiento, las restricciones impugnadas no interfieren con ninguna de las actividades²⁴ que se realizan con los cargos señalados; razón por la cual, la invalidez de las normas cuestionadas yace en su contraposición con el principio de igualdad, porque si bien las restricciones están dirigidas a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos referidos, lo cierto es que se establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.

²⁴ Las atribuciones de los aludidos cargos ya fueron expuestos en el apartado anterior.



47. Indeterminación que anula la posibilidad de ser nombrado en cualquiera de los cargos locales, sin existir justificación razonable para que la persona que haya cometido algún delito que amerite pena privativa de libertad o haya cometido un delito doloso o intencional, pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.

48. Al respecto, es conveniente señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35 deben ser razonables y no discriminatorias,²⁵ lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en las normas impugnadas.

49. Se debe destacar que lo aquí expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

B. Análisis de los artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena" y 259, fracción V, en su porción "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y".

50. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos refiere que el legislador local estableció que, para los cargos de contralor, asesor Jurídico y titular

²⁵ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.



de la Unidad de Transparencia, la persona tampoco podrá ocupar tales puestos cuando el delito que cometió "**lastime seriamente la buena fama pública**", sin importar la pena, lo cual admite la posibilidad de que la comisión de cualquier delito pueda restringir el acceso de esos empleos a una persona, si es que a juicio de la autoridad que aplique las disposiciones, su "fama" se encuentre mermada por tener cualquier antecedente penal.

51. Agrega que ello implica que una persona no podrá desempeñarse en dichos empleos del servicio público si es que incurrió en cualquier infracción a las leyes penales, incluso cuando le haya sido impuesta la pena mínima o el ilícito fuere cometido culposamente, si es que la autoridad o ente que valore el cumplimiento de los requisitos considera, a su juicio, que el hecho generador de la sanción lesionó seriamente su buena fama.

52. Concluye que, el uso de la expresión "lastime seriamente la buena fama", resulta amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, en la medida de que será el operador jurídico quien decida en qué casos la comisión de un determinado delito y su sanción ha restado honorabilidad o reputación a una persona.

53. El concepto de invalidez formulado resulta **fundado** en atención a lo siguiente:

54. Ciertamente, **al resolverse la acción 259/2020,**²⁶ **este Tribunal Pleno al analizar el tema "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta"**, declaró la invalidez del artículo 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, esencialmente bajo los siguientes razonamientos:

²⁶ Resuelta el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán.



"Este Tribunal Pleno estima que las porciones normativas impugnadas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por un delito que, a juicio de quien califique el impedimento, **lesione su buena fama y aquellas que no han sido condenadas por un delito o, incluso, que habiéndolo sido, no se estime que su comisión haya lesionado su buena fama**, en relación con la posibilidad de ocupar distintos cargos dentro del Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas.

"Finalidad constitucionalmente válida. Como se dijo, se estima que el establecimiento de determinadas calidades que permitan asegurar el buen desempeño y ejercicio de cargos públicos que, en este caso, están estrechamente vinculados con el derecho de acceso a la justicia, debe reconocerse como una finalidad constitucionalmente válida en una sociedad democrática.

"Instrumentalidad de la medida. No obstante, se estima que la configuración de la medida no se encuentra vinculada con esa finalidad.

"En este caso, lo que resulta relevante para la actualización del impedimento ahora analizado no sólo es que la persona haya sido condenada por la comisión de un delito, **sino que su comisión haya lesionado su buena fama**. Así, mientras que en las otras normas impugnadas lo determinante es el tipo de pena y si el delito fue realizado de manera intencional, lo cual, como se aclaró, no resulta razonable; **en el presente asunto, lo que actualizará la hipótesis normativa es si a juicio de quien califique el cumplimiento de las restricciones, el delito por el cual fue condenado el aspirante, lesionó su buena fama, con independencia de la pena impuesta.**

"Para pronunciarse sobre este aspecto, deben tomarse en cuenta las consideraciones que fueron retomadas de los precedentes recién mencionados, en el sentido de que la **'buena fama' es sin duda un concepto altamente subjetivo y que depende, en realidad, de diversos factores que muy probablemente no respondan o se encuentren relacionadas con las calidades requeridas para el buen desempeño del cargo** que se busca ejercer sino, más bien, con la opinión que del aspirante tenga la persona que calificará el impedimento, o incluso, en este caso, de la opinión que tenga esa persona acerca de la gravedad o repercusión social del delito cometido.



"Por tales motivos, este Tribunal Pleno considera que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, **pues no sólo se señala expresamente que el impedimento se actualizará con independencia de la pena impuesta**, es decir, sin siquiera tomar en cuenta la gravedad del delito, si aquel fue cometido dolosa o culposamente o si tiene alguna relación con el cargo a desempeñar; sino que, para tener por actualizado el impedimento, **basta con que la persona encargada de dicha determinación, considere que el delito por el cual fue condenado el aspirante, lesionó su buena fama, lo que, como se dijo, es un criterio carente de cualquier objetividad** y que no necesariamente responde o atiende a las calidades que se requieren para ejercer el cargo.

"...

"En efecto, dado que la norma señala expresamente que el impedimento se actualizará **con independencia de la pena impuesta** y, por tanto, de la gravedad del delito cometido e, incluso, del vínculo que éste puede tener con las relaciones del cargo, puede advertirse que en realidad lo que denota la falta de 'aptitudes' para ejercer el cargo, a juicio del legislador del Estado de Chiapas, es si al arbitrio de la autoridad correspondiente el delito tuvo como consecuencia **la lesión de la buena fama del aspirante** y no como tal la naturaleza o la gravedad de la conducta cometida.

"...

"En este contexto, el efecto de las normas impugnadas es que la persona condenada sea acreedora de una doble sanción: por un lado, la condena misma y, por otro, la perpetuación por el reproche cometido a través de normas que, como las impugnadas, impiden que, **por las repercusiones sociales del delito**, las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

"Esto, pues, como se dijo, lo determinante para tener o no por actualizado el requisito de referencia **no es ni siquiera la gravedad o naturaleza del delito; mucho menos la pena impuesta, sino el nivel o la magnitud de la repercusión social que, a juicio de quien califique el impedimento, generó la comisión de la conducta delictiva.**



"De considerarse válidas las porciones normativas impugnadas, sin duda, sería como admitir que es constitucionalmente válido continuar el reproche social por la conducta cometida; y, más aún, que sea ese reproche el motivo determinante o el fundamento principal para restringir derechos humanos. ..."

55. Atento lo anterior, es posible concluir que el hecho de que una norma establezca para acceder a un cargo público, además de no haber sido condenado por delito intencional o doloso, **que tampoco se haya lastimado seriamente la buena "fama pública"**, ya que de ser así se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta resulta inconstitucional, toda vez que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito intencional y que a su parecer haya lastimado su "buena fama".

56. Aspecto que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas, objeto de análisis, impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de referencia.

57. En ese orden de ideas, sí se restringe el acceso a un cargo público determinado, porque el aspirante **fue condenado por algún delito que haya dañado su "buena fama"**, sin duda recurre a cuestiones morales que en nada repercuten en que las personas en dicha situación puedan ejercer correctamente su función. En cambio, sí resulta en una situación estigmatizante, pues se presume que toda persona que haya cometido un delito, ya dañó su buena fama, por tanto, ya no podrá aspirar a ocupar alguno de los cargos públicos.

58. En consecuencia, el examen de la porción normativa lleva a considerar que efectivamente se infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a imponerle una pena, habida cuenta que, para efectos del



acceso al cargo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

59. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.

60. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es **fundado** y este Tribunal Pleno determina la invalidez de los artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena", y, 259, fracción V, en su porción normativa "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2768 en el Boletín Oficial de esa entidad federativa, el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

VII. EFECTOS.

61. Atendiendo a la decisión alcanzada, se debe destacar que no pasa inadvertido que la Comisión accionante no impugnó expresamente las porciones normativas que hacen referencia a los delitos de "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza", contenidos en los artículos 72, párrafo segundo, fracción III, 78, fracción IV y 259, fracción V; no obstante, al tratarse de supuestos específicos que derivan y dependen materialmente del requisito invalidado consistente en "y/u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público"; debe hacerse extensiva la declaratoria de invalidez a los delitos específicos, pues introducen de igual forma valoraciones morales y de carácter subjetivo que resultan sobreinclusivos e impactan negativamente en cuanto al reproche social



que indebidamente continúa estigmatizando a la persona aspirante a los cargos de contralor interno, asesor del Instituto de Estudios Legislativos o al titular de la Unidad de Transparencia.²⁷

62. Por tanto, de conformidad con los numerales 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido

²⁷ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) **materi al u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser**; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) **de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.**' Instancia: Pleno, materia constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



la pena", y, 259, fracción V, en sus porciones normativas "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", así como "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de esa entidad federativa, el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.

63. Para efectos ilustrativos los artículos deberán quedar redactados de la manera siguiente:

"Artículo 68. El Oficial Mayor deberá cumplir por lo menos con los siguientes requisitos:

"...

"IV. No haber sido condenado por delito doloso que merezca pena privativa de libertad."

"Artículo 72. El Contralor del Poder Legislativo, será designado a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política y durará en su cargo un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata.

"Para ocupar el cargo de **Contralor** se requiere:

"...

"III. Gozar de buena reputación. y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"..."

"Artículo 78. El personal que preste sus servicios de asesoría dentro del Instituto deberá acreditar mediante documentación oficial, contar con los siguientes requisitos:

"...
.....



"IV. Gozar de buena reputación. y no haber sido condenado por delito **doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena.**"

"**Artículo 259.** El titular de la Unidad de Transparencia, deberá contar con los siguientes requisitos:

"...

"V. No haber sido condenado por **delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare** de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza **y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.**"

64. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

VIII. DECISIÓN.

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en sus porciones normativas "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de" y "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena", y, 259, fracción V, en sus porciones normativas "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", así como "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil



veintiuno y, por extensión, la de sus artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza", 78, fracción IV, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza" y 259, fracción V, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza", las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California Sur, 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 Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente concluido.

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

En relación con el punto resolutive 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, 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 oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutive 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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología y separándose de algunas consideraciones, 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 A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 68, fracción IV, 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito



intencional que amerite pena privativa de libertad; pero si se tratare de", 78, fracción IV, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", y, 259, fracción V, en su porción normativa "No haber sido condenado por delito que amerita pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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 cincuenta y cuatro del proyecto original, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 B, consistente en declarar la invalidez de los artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena", 78, fracción IV, en su porción normativa "u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, en cualesquier caso que haya sido la pena", y, 259, fracción V, en su porción normativa "y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno. 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 apartándose del párrafo sesenta y uno del proyecto original, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 72, párrafo segundo, fracción III, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza", 78, fracción IV, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza",



y, 259, fracción V, en su porción normativa "robo, fraude, falsificación, abuso de confianza", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2768, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández 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 Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.

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 Rebollo, 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.

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

Nota: La tesis aislada 2a. LXXX/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, con número de registro digital: 193831.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

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. NACIONALIDAD. MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN (ARTÍCULOS 30, 32 Y 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER MEXICANO POR NACIMIENTO PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZ ESPECIALIZADO EN JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN EL ESTADO DE MORELOS, ES INCONSTITUCIONAL, AL NO ESTAR PREVISTO EN EL CATÁLOGO DE LOS CARGOS PÚBLICOS QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN (LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).



VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES II Y VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA (LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO EN SENTENCIA FIRME POR DELITO GRAVE INTENCIONAL, PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZA O JUEZ ESPECIALIZADO EN JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO EN SENTENCIA FIRME POR DELITO GRAVE INTENCIONAL" DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO EN JUICIO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZA O JUEZ ESPECIALIZADO EN JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI EN JUICIO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, Y", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NI EN JUICIO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, Y", DE LA LEY



ORGÁNICA DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por nacimiento**" y VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, expedida mediante Decreto publicado el veintiuno de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por considerar que viola los derechos a la igualdad y no discriminación, así como a la libertad de trabajo y el principio de certeza jurídica.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7 y 8
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	El artículo 20, fracciones I, en la porción normativa " <i>por nacimiento</i> " y VII, en la porción normativa " <i>No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y</i> " de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.	8
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	8 y 9



IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9 y 10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	<p>El Poder Ejecutivo Local argumentó que la acción debía sobreseerse por cuanto hace a dicha autoridad, ya que la accionante no expuso algún argumento en el que se le cuestionara algo de manera directa, sino que lo señaló como autoridad responsable por una mera formalidad.</p> <p>Se desestima la referida causa de improcedencia.</p>	10 a 12
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Para efectos metodológicos y con el propósito de brindar la mayor claridad posible, el análisis se realizará por apartados y en el siguiente orden: VI.1. Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos; VI.2. Requisito de ser mexicano "<i>por nacimiento</i>"; VI.3. Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; VI.4. Requisito de "<i>no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional</i>"; y VI.5. Requisito de "<i>no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa</i>".</p>	12 a 41
	VI.1. Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos.	<ul style="list-style-type: none">Marco jurídico de la nacionalidad mexicana aplicable al caso concreto.	13 a 15



	<p>VI.2. Requisito de ser mexicano "por nacimiento".</p>	<p>1. Se declara fundado el concepto de invalidez, toda vez que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento no corresponde a las entidades federativas.</p>	<p>15 a 25</p>
	<p>VI.3. Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad y no discriminación. • Libertad de trabajo relacionada con el derecho de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad. • Principio de certeza jurídica. 	<p>25 a 34</p>
	<p>VI.4. Requisito de "No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional".</p>	<p>La propuesta consiste en declarar la invalidez del artículo 20, fracción VII, en su porción normativa "No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos.</p>	<p>35 a 36</p>
	<p>VI.5. Requisito de "no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa, y".</p>	<p>Se declara fundado el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa relativa a "no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa, y", impide incluso valorar si la referida responsabilidad tiene realmente una relación directa con las calidades necesarias para fungir en el cargo de Jueza o Juez respectivo.</p>	<p>36 a 41</p>
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>Se declara la invalidez de:</p> <p>La fracción I, del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, en la porción normativa "por nacimiento", y</p>	<p>41 a 42</p>



		<p>La fracción VII, del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, en la porción normativa: "<i>ni en juicio de responsabilidad administrativa, y</i>".</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 20, fracción VII, en su porción normativa: "<i>No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional</i>" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 20, fracciones I, en su porción normativa "<i>por nacimiento</i>", y VII, en su porción normativa: "<i>ni en juicio de responsabilidad administrativa, y</i>" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.</p>	42 a 43



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

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 87/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por nacimiento**" y VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, expedida mediante decreto publicado el veintiuno de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito presentado el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por nacimiento**" y VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.



2. La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de Morelos y al gobernador constitucional de esa entidad.

3. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son los numerales 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los diversos 1o., 2o., 9o., 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. **Conceptos de invalidez.** La parte accionante expuso en sus conceptos de invalidez, en resumen, lo siguiente:

a. La ley fundamental establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento, por lo tanto, el legislador estatal se encuentra imposibilitado para exigir el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a cualquier cargo público en el orden local, pues transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

b. El artículo 34 de la Constitución General de la República establece que son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o por naturalización. Lo anterior significa que, las personas ciudadanas mexicanas por naturalización tienen todos los derechos y obligaciones que aquellas que obtuvieron su nacionalidad por nacimiento.

c. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2018, el Tribunal Pleno concluyó que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento en las entidades federativas. Criterio que fue reiterado posteriormente al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019, entre otras, promovidas por la comisión.

d. De conformidad con lo anterior, el requisito previsto en la norma impugnada consistente en exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser



Juez especializado en Justicia para Adolescentes en el Estado de Morelos resulta contrario al mandato de la norma fundamental.

e. La exigencia de no haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público, cuando hubieren sido sentenciadas por cualquier delito doloso, o bien sujeto a responsabilidad administrativa, aun cuando dichas sanciones ya han sido cumplidas.

f. Resulta contraria al parámetro constitucional, toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran en tal situación.

g. La fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito grave intencional o respecto de quienes se impuso alguna responsabilidad administrativa, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñar una vez que asuman el cargo en cuestión.

h. No es constitucionalmente válido, que se impida el acceso al desempeño del servicio público, a las personas que hayan sido condenadas por un delito –aun cuando éste sea grave e intencional– o bien por alguna responsabilidad administrativa, una vez que cumplieron con la pena, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria, que les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo, y en específico a un cargo público.

i. Para que una restricción de la naturaleza que se pretende sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes, y señalar con precisión las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.



j. En el caso concreto, las personas que se desempeñen en el cargo de Juez especializado en justicia penal para el Estado de Morelos desempeñan funciones que se encaminan, en general, a salvaguardar un sistema de responsabilidad penal especializado para el grupo etario de entre doce y dieciocho años, de manera que existe una obligación reforzada para la protección de sus derechos.

k. No obstante, la porción normativa reclamada resulta sobre inclusiva, pues la restricción que contiene es desproporcionada, al excluir a todas las personas que hayan sido condenadas por un delito grave intencional o sancionadas por responsabilidad administrativa, aun cuando el hecho ilícito no se relacione con las atribuciones correspondientes al cargo de Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes.

l. Si la fracción impugnada pretende que las personas que accedan al cargo gocen de probidad y honestidad, lo cierto es que se desborda su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reinsertarse socialmente, tras haber cumplido una pena por la comisión de conductas o sanciones del pasado.

m. La comisión accionante señala sobre este aspecto que la noción de "delito grave" carece de vigencia en el sistema normativo morelense, en virtud de que tal concepto, que estuvo regulado en el código penal adjetivo de la entidad, fue abrogado para dar paso a la legislación única procedimental penal.

n. Indica que al no existir ya un catálogo que señale cuáles son los delitos considerados graves, no hay certeza para determinar si la persona que aspire al cargo podrá acceder a éste cuando haya cometido un hecho punible, pues no se establecen qué conductas serán las que no permitirán dicho acceso.

o. Las normas combatidas comprenden todo tipo de delitos intencionales, así como de cualquier procedimiento de responsabilidad administrativa, incluso aunque no guarden relación con las funciones a desempeñar.

p. Señala que, en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las



personas que aspiren al cargo en comento cuando hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente.

q. Por cuanto hace a la exigencia no haber sido condenado en un juicio de responsabilidad administrativa, dicho requisito no acota el universo de conductas cometida que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales, generales e incluso federales.

r. En esos términos, al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente por cualquier razón o motivo y en cualquier momento, evidencia que la disposición también es sobre inclusiva en esta parte, toda vez que la restricción puede dar un gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada.

s. El mero hecho de cometer un ilícito y haber sido sancionado por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente de por vida o como una persona que carece de honestidad y probidad.

t. Conforme lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la norma reclamada debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que la exigencia prevista no constituye una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito doloso y quienes no se encuentran en esa situación.

u. El precepto cuestionado podría cumplir con el primer requisito de escrutinio, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para quienes accedan al puesto respectivo sean probos, honorables, entre otras cualidades.

v. Sin embargo, en cuanto al segundo requisito del escrutinio, la medida legislativa no tiene relación directa para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para considerar que las personas sin antecedentes penales ejercerán las funciones correspondientes con probidad y rectitud.



w. Se concluye que la porción normativa impugnada es discriminatoria por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos por motivos de su condición social y jurídica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho a la libertad del trabajo y a acceder a un cargo público.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintiséis de mayo 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 87/2021, y turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. **Admisión y trámite.** El Ministro instructor, por acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes; requirió al Poder Legislativo Estatal para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y al Poder Ejecutivo Estatal para que enviara el original o copia certificada del Periódico Oficial en el que constara la publicación de la referida norma; y, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su informe en el que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

a. Al Poder Ejecutivo le corresponde la promulgación de las porciones normativas impugnadas; sin embargo, dicho acto se realizó en acatamiento a las facultades constitucionales con las que cuenta el gobernador. Además, señala que no se formulan conceptos de invalidez por vicios propios de los actos de promulgación y publicación de la norma, por lo que resulta evidente que dicha autoridad únicamente fue llamado al presente asunto por cumplir un requisito formal.



8. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. El Poder Legislativo del Estado de Morelos rindió su informe, en el que manifestó lo siguiente:

a. La legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los propios Congresos Locales y no existe mandato expreso en el artículo 32 constitucional, en el sentido de que los Estados se entiendan comprendidos en la reserva prevista.

b. Se debe definir en primer lugar y con claridad suficiente el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis.

c. El artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas a la Federación y una distribución residual a los Estados.

d. El Congreso del Estado de Morelos no está legislando en materia de nacionalidad, sino condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en un tribunal local, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de necesidades de la entidad.

e. Por tanto, si la reserva de legislar en el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí se pueden prever en sus leyes dichos requisitos.

f. De tal suerte que, el Congreso del Estado de Morelos sí tiene competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.



9. **Pedimento.** En esta acción de inconstitucionalidad, ni la Fiscalía General de la República, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal emitieron opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

10. **Alegatos.** El dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito de alegatos presentado por la comisión accionante.

11. **Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos de la Comisión accionante, el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

12. **Retorno.** Por acuerdo presidencial de cuatro de enero de dos mil veintidós, se ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² así como en el punto segundo,

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

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por la Legislatura."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,³ en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 20, fracciones I y VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez del artículo 20, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**" y fracción VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

15. El artículo impugnado en sus porciones normativas reclamadas es del contenido siguiente:

"**Artículo 20.** Para ser Juez especializado en Justicia penal para adolescentes, se requiere:

"I. Ser mexicano por **nacimiento**, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"...

"VII. **No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y ...**." (énfasis añadido)

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

"...

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



III. OPORTUNIDAD

16. Corresponde determinar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En el caso, la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos impugnada en la presente vía fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el miércoles veintiuno de abril de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo para la interposición transcurrió del jueves veintidós de abril al viernes veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

19. Consecuentemente, si el escrito mediante el cual la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad fue presentado en esta última fecha en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que fue presentada de manera oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

20. A continuación, se procede analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.

⁴ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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



21. Del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

22. Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁵ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

23. Ahora, en términos del artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ corresponde a la presidenta de la referida Comisión su representación legal; por tanto, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve para el periodo 2019-2024; siendo dicha comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes locales en las que se aduzca la vulneración de derechos humanos, es claro que la accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover el presente asunto.

⁵ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

⁶ "Artículo 15. El presidente de la comisión nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y"



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que es necesario examinar la que fue aducida por el Poder Ejecutivo Local en el presente asunto.

25. El Poder Ejecutivo Local señaló que esta acción debía sobreseerse por cuanto hace a él, ya que la accionante no formuló conceptos de invalidez en los que reclamara vicios propios de los actos de promulgación y publicación que se le atribuyen, sino que únicamente lo señaló como autoridad responsable por cumplir con un requisito formal.

26. Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse el referido argumento, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II y 64 de la ley reglamentaria,⁷ la conformación de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de impugnación exige el señalamiento y respuesta de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada.

⁷ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"I. Los nombres y firmas de los promoventes;

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

"III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;

"IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y

"V. Los conceptos de invalidez."

"Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. "Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."



27. Por lo que debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a la norma jurídica impugnada frente a la Constitución Federal, con independencia de que no se hubieran planteado conceptos de invalidez en contra de los que específicamente suscribió.⁸

28. En vista de que no se hace valer alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierta que se actualice alguna, se procederá a examinar los conceptos de invalidez planteados.

29. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI. ESTUDIO DE FONDO

30. Corresponde a este Pleno determinar si el artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "**por nacimiento**" y VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos son constitucionales o de lo contrario, declarar su invalidez.

31. Para efectos metodológicos y con el propósito de brindar la mayor claridad posible, el análisis se realizará por apartados y en el siguiente orden: **VI.1.** Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos; **VI.2.** Requisito de ser mexicano "**por nacimien-**

⁸ Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P.J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital: 164865, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."



to"; **VI.3.** Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos; **VI.4.** Requisito de "*No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional*"; y **VI.5.** Requisito de "*no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa, y*".

VI.1. Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos.

32. En primer lugar, se considera necesario señalar el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Título Primero	
...	
Capítulo II	
De los Mexicanos	
"Artículo 30.	La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. "A) Son mexicanos por nacimiento: "I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres. "II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional. ⁹ "III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

⁹ Esta fracción fue reformada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno para quedar de la siguiente manera: "*II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;*"



"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32.

La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

**Capítulo IV
De los Ciudadanos Mexicanos**

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.



"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

"..."

VI.2. Requisito de ser mexicano "*por nacimiento*".

33. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez de la fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, por dos argumentos torales:

a. Las normas impugnadas vulneran los derechos consagrados en los numerales 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, así como los artículos 1o., 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 4 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y;

b. El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las legislaturas locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

34. Ahora bien, la porción normativa impugnada es del tenor literal siguiente:

"Artículo 20. Para ser Juez especializado en Justicia penal para Adolescentes, se requiere:



"I. Ser mexicano **por nacimiento**, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ..." (**énfasis añadido**)

35. Con base en el contenido del precepto anterior, para ser Jueza o Juez especializado en justicia penal para adolescentes en el Estado de Morelos, se requiere ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad considera violatoria, por un lado, de los principios de igualdad y no discriminación y libertad de trabajo y, por otro lado, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dichos cargos la nacionalidad mexicana por nacimiento.

36. El último argumento es **esencialmente fundado**.

37. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad **87/2018**,¹⁰ sustentó lo siguiente:

38. Realizó una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal y concluyó que la facultad de establecer en qué cargos públicos su titular debe cumplir con la nacionalidad mexicana por nacimiento no descansa en las Legislaturas Estatales.

39. En efecto, sostuvo que las entidades federativas no pueden establecer la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a cargos que no sean los expresamente señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

40. También destacó que la restricción de ser mexicano por nacimiento para acceder a ciertos cargos públicos no es absoluta, pues tiene cabida solo en cargos y funciones que sean estratégicos y prioritarios.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 87/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 7 de enero de 2020.

¹¹ En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



41. Utilizar indiscriminadamente esta restricción podría estimarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización y, por tanto, violenta el principio de igualdad y no discriminación.

42. Además, precisó que constituye un presupuesto procesal primordial para cualquier análisis de fondo, analizar la habilitación constitucional a favor del Congreso de la Unión o entidades federativas para legislar sobre una materia específica, pues en caso de que los Congresos Locales no cuenten con la facultad para prever esos requisitos, indefectiblemente el precepto legal impugnado será inconstitucional por haberse emitido por una autoridad sin competencia para ello.

43. Este Alto Tribunal retomó las consideraciones anteriores en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**,¹² **4/2019**,¹³ **35/2018**,¹⁴ **40/2019**,¹⁵ **88/2018**,¹⁶ **93/2018**,¹⁷ **45/2018** y su acumulada **46/2018**,¹⁸ **157/2017**,¹⁹ **67/2018** y su acumulada **69/2018**.²⁰

44. El criterio sostenido por este Tribunal Pleno se mantuvo en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**,²¹ así como en las diversas acciones **113/2020**,²²

¹² Acción de inconstitucionalidad 59/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 7 de enero de 2020.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 4/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 7 de enero de 2020.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 35/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 23 de enero de 2020.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 40/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 27 de enero de 2020.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 88/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 17 de febrero de 2020.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 93/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 21 de abril de 2020.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 18 de junio de 2020.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 157/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de julio de 2020.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 30 de julio de 2020.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 21 de julio de 2020.



182/2020,²³ 192/2020,²⁴ 39/2021,²⁵ 6/2020,²⁶ y la más reciente 65/2021,²⁷ en lo relativo a que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar sobre requisitos que limiten el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento; no obstante, en estos últimos asuntos, se abandonó la interpretación sistemática a la que ya se hizo referencia, así como el estudio sobre el principio de igualdad y no discriminación, y la argumentación se basó únicamente en el análisis de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

45. En las relatadas condiciones, se procederá al estudio del requisito de ser mexicano "*por nacimiento*" para acceder al cargo de Jueza o Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, a la luz del criterio vigente de este Alto Tribunal sostenido en los últimos precedentes ya citados.

46. De las disposiciones constitucionales transcritas en el parámetro de regularidad previamente establecido es posible advertir:

- Que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- Que la nacionalidad mexicana por nacimiento se establece en el precepto 30 constitucional, apartado A, en función de los sistemas de *ius soli* y *ius sanguinis*, es decir, por el lugar del nacimiento y debido a la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

²² Acción de inconstitucionalidad 113/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 22 de abril de 2021.

²³ Acción de inconstitucionalidad 182/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2021.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 192/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 23 de septiembre de 2021.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 39/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 29 de noviembre de 2021.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 6/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 10 de enero de 2022.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 65/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 11 de enero de 2022.



- Que la nacionalidad mexicana por naturalización, también llamada derivada o adquirida, es la que se obtiene por voluntad de una persona, a través de un acto soberano del Estado, quien tiene la potestad de otorgarla en los casos que se cumplan con los requisitos que el propio Estado prevé, de conformidad con el apartado B del artículo 30 de la Constitución Federal.

- Que son personas mexicanas por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley, conforme al precepto 30 constitucional, apartado B.

- Que se prevén las cuestiones sobre la doble nacionalidad, así como lo conducente a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir una diversa nacionalidad.

- Por último, se prevé que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad, así como los supuestos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

47. Ahora, como se ha precisado en diversos precedentes de este Alto Tribunal, el contenido de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal transcritos tienen como origen la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento se retoma lo siguiente:

- La no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, con independencia de que se adquiera otra nacionalidad o ciudadanía fue el objeto de la reforma; lo anterior, a fin de las personas que opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en el lugar de su residencia en condiciones igualitarias.

- El motivo de la citada reforma constitucional fue el gran número de personas mexicanas residentes fuera del país que se veían desfavorecidas en com-



paración a los nacionales de otros países cuyas legislaciones prevén la no pérdida de su nacionalidad.

- La reforma dio lugar a que la legislación del Estado Mexicano fuera acorde con prácticas internacionales lo que facilita a las personas nacionales la defensa de sus derechos e intereses.

- La reforma se erigió como un gran estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el extranjero, pues se acabarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a México.

- De conformidad con la previsión de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento precisadas en el artículo 37 constitucional, apartado A, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Además, se robustecieron criterios específicos para asegurar que las personas mexicanas por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con México, así como su real voluntad de ser mexicanas.

- Finalmente, se añadió un párrafo al artículo 32 constitucional para que las personas mexicanas por nacimiento que cuenten con otra nacionalidad, sean consideradas como mexicanas al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, para lo cual, deberán apegarse a lo establecido en las leyes mexicanas.

48. Por otro lado, en el dictamen de la Cámara de Diputados (revisora), se precisó:

- Las reformas constitucionales tienen como objetivo primordial prever la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, con independencia de que se adquiriera otra nacionalidad, ciudadanía o residencia.

- Lo anterior, salvo los supuestos excepcionales que sólo resultan aplicables a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial.



- Por ello, se eliminan las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el artículo 37 constitucional, inciso A.

- El artículo 30 constitucional prevé la transmisión de la nacionalidad mexicana a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en el país y a los hijos de mexicanos por naturalización que nazcan en el extranjero, lo que asegurará en estas personas una estima igual a la que sus progenitores tienen por el país.

- Se robustece en los artículos 30 y 37 constitucionales lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, así como los supuestos de la pérdida de la nacionalidad y los criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se adiciona un párrafo al artículo 37 a fin de que aquellas personas mexicanas por nacimiento que obtengan otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación nacional, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes mexicanas.

- La anterior disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, como la relativa a la doctrina calvo.

- La reforma al artículo 32 es trascendental a fin de evitar conflictos o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país.

- Así, por los posibles conflictos o dudas que pudieran presentarse, es que se justifica que la disposición constitucional prevea que *"la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad"* y que *"el ejercicio de los cargos y funciones para los"*



cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".

49. Así, de una revisión a la exposición de motivos, se advierte la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones.

50. También, se consideró que la nacionalidad es una expresión espiritual que supera los límites impuestos por las fronteras geográficas y las disposiciones legales; en tanto que fue, precisamente, en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el constituyente precisó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales deben ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues *"sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países"*. Y a ese texto se adicionó que esa misma reserva será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

51. Así, el Constituyente ha definido de manera expresa en la Constitución Federal los casos concretos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos deben cumplir con el requisito de tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, tal como se advierte de la siguiente tabla:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Artículo	Cargo para el que se requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.
6, apartado A	Personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
28	Personas Comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica.



55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I	Personas depositarias de la titularidad de los Poderes de la Unión.
79	Titular de la Auditoría Superior de la Federación.
91	Personas secretarías del Despacho.
99	Personas magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
100	Personas consejeras de la Judicatura Federal.
102, apartado A, segundo párrafo	Fiscal General de la República.
116	Personas gobernadoras de los Estados y las personas Magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales.
122, apartado A, fracción IV	Personas magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

52. Así, estos casos representan la materialización de lo establecido en el artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente previó expresamente que diversos cargos públicos deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento.

53. Y además, en el segundo párrafo del referido precepto, el Constituyente estipuló que esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

54. Así, este Tribunal Pleno estima que los Congresos Locales no están facultados para prever en sus legislaciones el requisito de ser persona mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos, en virtud de que el segundo párrafo del multicitado artículo 32 constitucional sólo señala al Congreso de la Unión cuando precisa que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y por ende, excluye a las Legislaturas Estatales.

55. En efecto, este Alto Tribunal arriba a la convicción de que el artículo 32 de la Constitución Federal reserva de manera exclusiva al Congreso de la Unión



la competencia de señalar los cargos públicos en los que se requiere que su titular sea una persona mexicana por nacimiento. Por ende, las entidades federativas no pueden establecer en ningún caso ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Ley Fundamental.²⁸

56. Consecuentemente, toda vez que en la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, se incorporó el requisito de la nacionalidad mexicana "**por nacimiento**" para ser Jueza o Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes, y dicho cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, **la referida exigencia establecida por el legislador morelense para ejercerlo debe declararse inconstitucional.**

57. Por ende, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" de la fracción I del artículo impugnado, al carecer el Estado de Morelos de competencia para establecer ese requisito.

VI.3. Parámetro de regularidad constitucional para analizar la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

58. Toda vez que los agravios de la comisión accionante se formulan, por un lado, a la luz del derecho de igualdad y no discriminación en función del acceso a un cargo público, así como del derecho a la seguridad jurídica, se aborda el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

59. En principio, debe destacarse que en el artículo 1, último párrafo, de la Constitución Federal se establece el derecho a la igualdad y no discriminación, el cual señala:

²⁸ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



"Artículo 1

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

60. El Alto Tribunal ha interpretado que el derecho a la igualdad y no discriminación se trata de un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo,²⁹ que consiste en que todas las personas deben recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otras, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

61. De igual forma, se ha sostenido que el referido derecho humano obliga a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

62. A pesar de lo anterior, también se ha señalado que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de acceder al resto de los derechos constitucionalmente reconocidos, lo que trae consigo eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, el principio de igualdad no significa que todos los individuos deban ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado.

63. En efecto, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien, en ocasiones hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.³⁰

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 107/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de enero de 2020.

³⁰ En la acción de inconstitucionalidad 8/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 11 de agosto de 2015, se sostuvieron similares consideraciones.



64. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús vs. Brasil*,³¹ sostuvo 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."

65. Asimismo, el Tribunal Interamericano en el *Caso Duque vs. Colombia*,³² 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 incursos en tal situación."

66. Por su parte, este Alto Tribunal Pleno ha precisado en cuanto al principio y/o derecho de no discriminación, que cualquier trato discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución Federal es, en sí misma, incompatible con ésta, y además, que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, por el contrario, al estimarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de forma discriminatoria en el goce de sus derechos.

³¹ Corte IDH, Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antonio de Jesús vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf

³² Corte IDH, Caso Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C. No. 310, párr. 91. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf



67. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha establecido que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido 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.³³

68. Así, el principio de igualdad ante la ley obliga que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación.

69. A su vez, obliga a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, excepto cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, situación en la que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.

70. Por otro lado, 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.

71. Por otra parte, el derecho a la igualdad en su dimensión sustantiva (o de hecho) tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

72. Lo anterior, de igual forma ha sido precisado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ya citado caso de los *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús vs. Brasil*,³⁴ en el que sostuvo:

³³ En la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro digital: 2015679, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

³⁴ Corte IDH, Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antonio de Jesús vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf



"Que el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 convencional tiene dos dimensiones, la primera una dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana."

73. En las relatadas condiciones, precisó que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, esto es, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.

74. Ahora, cabe precisar que este Alto Tribunal ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes.

75. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva; mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundará en detrimento de los derechos humanos.

76. Ahora, por lo que hace al **acceso a un cargo público en condiciones de igualdad y libertad de trabajo**, se precisa que el artículo 5o. de la Constitución Federal consagra el derecho al trabajo, siempre y cuando la profesión, industria o labor sean lícitos, por lo cual el derecho al trabajo no es absoluto, irrestricto e ilimitado.³⁵

³⁵ "Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."



77. Por su parte, el artículo 35, fracción VI,³⁶ de la Constitución General, establece que toda la ciudadanía tiene el derecho de **poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.**

78. Este derecho también es reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁷ y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³⁸ conforme a los cuales todas las personas ciudadanas tienen el derecho de acceder a las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad.

79. En ese contexto, es importante destacar que este Alto Tribunal ha interpretado el concepto "**calidades**" a que se refiere el artículo 35 constitucional, como las "**características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne**",³⁹

³⁶ Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

³⁷ Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"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."

³⁸ Artículo 25. Derechos políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

³⁹ Tesis P./J. 123/2005, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, Tomo XXII, página 1874, registro digital: 177102 de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE



interpretación que es consistente con la lectura del diverso 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.⁴⁰

80. La referida noción de "**calidades**", asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, Apartado B), fracción VII, de la Constitución General, que refiere que "**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.**"⁴¹

81. En la referida controversia constitucional, también se indicó que la utilización del concepto de "calidades" se refiere a las cualidades o perfil de una persona, las cuales permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de una persona para un determinado cargo público.⁴²

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."

⁴⁰ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

"Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

⁴¹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 38/2003, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Díaz Romero, 27 de junio de 2005.

⁴² "... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, apti-



82. De esa manera, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución General, utiliza el término "**las calidades que establezca la ley**", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

83. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados –en el ámbito de sus respectivas competencias–, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que **los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función**, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (**aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas**) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

84. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo

tudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las Legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."



o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

85. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, entre otros,⁴³ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización necesario, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

86. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Norma Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.⁴⁴

87. Lo anterior incluye, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, **en condiciones generales de igualdad**, en respeto a lo previsto en los artículos 1 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.

88. Por otro lado, por lo que hace al **principio de seguridad jurídica**, este Tribunal Pleno, esencialmente, ha sostenido que este principio radica en la posibilidad de tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en ley y sus consecuencias, es decir, implica el inequívoco conocimiento del resultado que provendrá de la eventual aplicación de las normas.

⁴³ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁴ Así se falló en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 6 de septiembre de 2018, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.



89. En efecto, la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, implica que la ley deba contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado de forma que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

90. En esas condiciones, es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba 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.

91. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES."⁴⁵

92. Cabe precisar que, por técnica legislativa, no es exigible que se prevea la definición de cada una de las palabras o enunciados utilizados en la creación de normas. Sin embargo, los vocablos tendrán que ser de uso común y de indudable comprensión para los gobernados, sin condicionar su constitucionalidad al hecho de que describan el significado de los vocablos empleados en su redacción.

93. Sin embargo, resulta un imperativo que el legislador no utilice o disminuya el uso de conceptos, expresiones, ideas o palabras que provoquen la imprecisión, oscuridad, ambigüedad, confusión o contradicción de las normas, ya que ello podría generar que los destinatarios de la norma no tengan conocimiento de a qué se atienen o si, por el contrario, cumplen con los elementos fijados en la norma correspondiente para actuar de alguna manera precisa o ejercer determinado derecho.

VI.4. Requisito de "No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional".

⁴⁵ Jurisprudencia 2a./J. 144/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2006, Tomo XXIV, página 351, registro digital: 174094.



94. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que la fracción VII, del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno, en la porción normativa combatida es transgresora de los **derechos de igualdad y no discriminación**, pues excluye a las personas que ya cumplieron una condena para ocupar cargos públicos.

95. Agrega que lo impugnado es sobre inclusivo, ya que abarca a las personas que hayan sido condenadas por un delito grave intencional aun cuando no estén relacionados con las funciones de Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes. Asimismo, señala que el precepto controvertido infringe el derecho a la libertad de trabajo y obstaculiza la reinserción social, al impedir que personas que fueron sentenciadas –y que ya cumplieron con la sanción– puedan ser nombradas en el puesto referido, aun cuando pudieron ser condenadas por un delito no relacionado con la función a desempeñar.

96. Por otra parte, la comisión accionante señala que la noción de "delito grave" carece de vigencia en el sistema normativo morelense, en virtud de que tal concepto, que estuvo regulado en el código penal adjetivo de la entidad, fue abrogado para dar paso a la legislación única procedimental penal.

97. Así, indica que al no existir ya un catálogo que señale cuáles son los delitos considerados graves, no hay certeza jurídica para determinar si la persona que aspire al cargo podrá acceder a éste cuando haya cometido un hecho punible, pues no se establecen qué conductas serán las que no permitirán dicho acceso.

98. El proyecto que el Pleno discutió proponía declarar la invalidez del artículo 20, fracción VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional, y**", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos.

99. Sin embargo, en sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, sometida a



votación la propuesta, se suscitó un empate de cinco votos a favor y cinco votos en contra.⁴⁶

100. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI.5. Requisito de "no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa, y".

101. El artículo 20, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos dispone lo siguiente:

"Artículo 20. Para ser Juez especializado en Justicia penal para Adolescentes, se requiere

"VII. No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional **ni en juicio de responsabilidad administrativa, y** (énfasis añadido).

102. La Comisión accionante, refiere que la segunda parte de la fracción VII del artículo 20 de la ley combatida, al exigir como requisito no haber sido condenado en juicio de responsabilidad administrativa no acota el universo de conductas cometidas que se encuentren sancionadas administrativamente en las diversas leyes locales y federales.

103. Sostiene que, la disposición reclamada impide que una persona por la circunstancia de haber sido sancionada en cualquier procedimiento adminis-

⁴⁶ Cinco votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, y cinco votos en contra de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



trativo, sin importar incluso la sanción impuesta, pueda ser designada como juzgadora especializada en Justicia Penal para Adolescentes en la entidad.

104. Lo anterior se estima sustancialmente **fundado**.

105. Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **111/2019**,⁴⁷ analizó conforme al derecho a la igualdad y no discriminación, diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, que preveían como condición para acceder a diversos cargos en dicha Fiscalía General, un requisito similar al aquí cuestionado, consistente en que los aspirantes no hubieren sido destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos.

106. Así, en el referido precedente a partir de un test simple de razonabilidad, este Tribunal Pleno consideró que dicho requisito (no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público) era inconstitucional por resultar sobre inclusivo; situación que, por mayoría de razón, es aplicable al presente asunto, en el que la porción impugnada, ni siquiera precisa el tipo de sanción administrativa que impide el acceso al cargo de persona juzgadora especializada en justicia penal para adolescentes en Morelos.

107. Luego, en el caso, cualquier persona sancionada en el pasado como servidora pública, estará excluida de fungir como Jueza o Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes, sin importar la falta cometida, la sanción impuesta o la temporalidad de la medida disciplinaria.

108. En efecto, la porción normativa impugnada abarca todo tipo de faltas, graves y no graves, así como todo tipo de sanciones (amonestación, suspensión, destitución, sanción económica o inhabilitación temporal, entre otras), lo que es en extremo genérico, y produce un escenario absoluto de prohibición que impide

⁴⁷ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 21 de julio de 2020.



acceder en condiciones de plena igualdad al cargo público de Jueza o Juez a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativamente.

109. Si bien, el legislador local pretendió buscar para las personas juzgadas especializadas en justicia penal para adolescentes un perfil exento de cualquier antecedente de sanción administrativa que afecte al servicio público, lo cierto es, que una previsión así resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, en la medida en que:

- No permite identificar el tipo de sanción impuesta (amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación, sanción económica, o alguna otra);
- No precisa si se trata de sanciones impuestas a servidores públicos por resolución de naturaleza civil o política;
- No distingue entre sanciones impuestas por faltas graves o no graves;
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción o conducta sancionada es reciente o si fue impuesta hace varios años; y,
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

110. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el caso concreto se trata de un puesto relacionado con la impartición de justicia; sin embargo, la porción normativa genera una exclusión irrazonable y abiertamente desproporcional para la acreditación en la función de Jueza o Juez especializado en Justicia Penal para Adolescentes, respecto de cualquier persona que, como servidora pública, ha sido sancionada en cualquier momento de su vida, sin importar la conducta o falta que motivó la sanción, la gravedad de aquéllas, el tipo de sanción impuesta, el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la conducta o se impuso la respectiva sanción, y, si la misma ya fue debidamente cumplida.

111. Así, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa relativa a no haber sido condenado en juicio de responsabilidad



administrativa, impide incluso valorar si la referida responsabilidad tiene realmente una relación directa con las calidades necesarias para fungir en el cargo de Jueza o Juez respectivo.

112. En las relatadas condiciones, la restricción a la función de mérito hace patente una condición de desigualdad no justificada. Sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejercer el cargo de persona juzgadora especializada en justicia penal para adolescentes de manera eficaz y eficiente.

113. Cabe precisar, que como se estableció en párrafos precedentes, este Tribunal Pleno ha determinado que las calidades a las que se refiere el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal para poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público deben ser razonables y no discriminatorias, aspectos que no se cumplen en el caso concreto.⁴⁸

114. Ahora, –como se determinó en la referida acción de inconstitucionalidad **111/2019**– la conclusión alcanzada no excluye la posibilidad de que, para ciertos empleos o comisiones del servicio público, sí podría resultar posible incluir una condición con respecto a determinadas faltas o sanciones administrativas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

115. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 20, fracción VII, en la porción normativa "**No haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**" de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 74/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de enero de 2010.



116. En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad **184/2020**⁴⁹ y **263/2020**,⁵⁰ en las que se declaró la invalidez del requisito "*no haber sido ... inhabilitado como servidor público*" para acceder al cargo de titular de la comisión de Búsqueda en Guanajuato y en Nayarit, respectivamente.

117. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

VII. EFECTOS

118. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria,⁵¹ 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.

119. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

- La fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, en la porción normativa "**por nacimiento**".

⁴⁹ Acción de inconstitucionalidad 184/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 18 de mayo de 2021.

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 263/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 25 de mayo de 2021.

⁵¹ **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."



- La fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, en la porción normativa: "**ni en juicio de responsabilidad administrativa, y**".

120. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Las declaratorias de invalidez decretadas, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

121. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante –en el apartado XI de su demanda–, en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras "*normas que estén relacionadas*", sin que especifique alguna en particular.

122. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la ley impugnada porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad.

123. **Notificaciones:** En términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la ley reglamentaria, la presente resolución deberá notificarse a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las autoridades emisoras de las disposiciones declaradas inválidas, esto es, al Congreso y al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 20, fracción VII, en su porción normativa "No haber sido



condenado en sentencia firme por delito grave intencional", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 20, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa "ni en juicio de responsabilidad administrativa, y", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

CUARTO.—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; 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 resolutiveo segundo:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf,



Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, y cinco votos en contra de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción VII, en su porción normativa "No haber sido condenado en sentencia firme por delito grave intencional", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del parámetro de regularidad constitucional, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional y de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat 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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción VII, en su porción normativa "ni en juicio de responsabilidad administrativa, y", de la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y 2) no extender la invalidez decretada a otros numerales de la ley impugnada.

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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de septiembre 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.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 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. ACCESO A LA INFORMACIÓN. COMPRENDE EL DERECHO DE BUSCAR, RECIBIR Y DIFUNDIR INFORMACIÓN.

IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

V. DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y COLECTIVA.

VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN. COMPRENDE: 1) EL DERECHO DE INFORMAR (DIFUNDIR), 2) EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (BUSCAR) Y 3) EL DERECHO A SER INFORMADO (RECIBIR).

VII. DERECHO A SER INFORMADO (RECIBIR INFORMACIÓN). GARANTIZA QUE TODOS LOS MIEMBROS DE LA SOCIEDAD RECIBAN LIBREMENTE INFORMACIÓN PLURAL Y OPORTUNA QUE LES PERMITA EJERCER PLENAMENTE SUS DERECHOS, QUEDANDO OBLIGADO EL ESTADO A NO RESTRINGIR O A LIMITAR LA RECEPCIÓN DE CUALQUIER INFORMACIÓN (OBLIGACIONES NEGATIVAS), TAMBIÉN EXIGE QUE EL ESTADO INFORME A LAS PERSONAS SOBRE AQUELLAS CUESTIONES QUE PUEDAN INCIDIR EN SU VIDA O EN EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS, SIN QUE SEA NECESARIA ALGUNA SOLICITUD O REQUERIMIENTO POR PARTE DE LOS PARTICULARES (OBLIGACIONES POSITIVAS).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS



MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

IX. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO DE DERECHOS POR UNA CANTIDAD EQUIVALENTE A DOS VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN, POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN PÚBLICA QUE NO SE ENCUENTRE DISPONIBLE EN EL MOMENTO, VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 78 bis-5 DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE SINALOA).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 78 Bis-5 DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE NOVIEMBRE DE 2017. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y, RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, 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 señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Sinaloa.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el accionante son, en síntesis, los siguientes:

A. El artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa es contrario al artículo 6o. de la Constitución Federal, porque al establecer un costo por "*la búsqueda exhaustiva de información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas que no se encuentre disponible en el momento*", contraviene el principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La Ley General de Acceso a la Información Pública, en su artículo 17 establece que el ejercicio de este derecho es gratuito y únicamente se requerirá el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, sin que permita el cobro por la búsqueda o la disponibilidad momentánea de la información.

De una interpretación a los principios en materia de transparencia se obtiene que el de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública está dirigido a los procedimientos a cargo de las autoridades estatales para la obtención de la información, por lo que no pueden aplicar cobros por esos procesos, sino, en todo caso, por los soportes en los que la información es entregada, tales como medios magnéticos, copias o mensajería.



En ese sentido, si el artículo impugnado establece un pago de derechos por un equivalente a dos veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por la búsqueda exhaustiva de la información pública del Gobierno del Estado o de sus entidades públicas, que no se encuentre disponible en el momento, contraviene el artículo 6o. constitucional.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información no deben imponerse mayores requisitos que los previstos en la Constitución y en la ley general de la materia puesto que, de hacerlo, se genera un obstáculo en el ejercicio de ese derecho.

La norma impugnada no contiene parámetros para determinar cuándo la búsqueda es exhaustiva o cuándo o en qué momento la información no se encuentra disponible, lo que implica que el cobro se determina a discreción de la autoridad.

El derecho de acceso gratuito a la información pública es piedra angular en un Estado democrático y de derecho, por lo que debe ser protegido y garantizado tanto en su dimensión individual como social; en apoyo a su argumento, cita la tesis 2a. LXXXIV/2016 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA."¹

¹ El texto de la tesis es: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 838, con número de registro digital: 2012524.



El requisito adicional impuesto en la ley local, relativo al pago de derechos por la búsqueda de información pública tiene implicaciones que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información en sus dos dimensiones y constituye un obstáculo para su ejercicio.

En la jurisprudencia 2a. LXXXV/2016 (10a), de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.",² la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado, siempre que sea por escrito, de manera pacífica y respetuosa; de ahí que la norma impugnada establece una limitante a su ejercicio, que no es acorde a los aspectos de razonabilidad y proporcionalidad.

La norma impugnada también es contraria el principio de máxima publicidad de la información, puesto que únicamente de manera excepcional puede restringirse su ejercicio, en la medida que ello se justifique.

² El texto de la tesis es: "De conformidad con el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende las siguientes garantías: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir). Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas). Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas). Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas)". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 839, con número de registro digital: 2012525.



Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, determinó que el establecimiento de restricciones a este derecho bajo el control del Estado, sin la observancia de límites convencionales, crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria de las autoridades en la clasificación de la información, con lo que se genera inseguridad jurídica.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. El promovente señaló como transgredidos los artículos 1o. y 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de treinta de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 5/2017 y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas, en su carácter de instructor.

En acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa para que rindieran sus informes; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de la norma impugnada, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

I. La reforma al artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa no está relacionada con la imposición de limitantes al derecho de acceso a la información, sino con las atribuciones del Estado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos que sea autorizado, por lo que no contraviene el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional, dado que no establece un cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información sino por un servicio que presta el Estado en su función de derecho público.



Lo anterior porque en los artículos 2, fracción VI,³ 3, fracción VII, incisos c) y d),⁴ y 15⁵ de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se prevé la gratuidad del derecho de acceso a la información pública.

Del artículo 2⁶ del Código Fiscal de la Federación se obtiene que los derechos son los pagos por la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio

³ "Artículo 2. En concordancia con la ley general, son objetivos de esta ley:

"...

"VI. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos, gratuitos y expeditos; ..."

⁴ "Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"VII. Datos abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:

"...

"c) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;

"d) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna; ..."

⁵ "Artículo 15. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y estará sujeto al régimen procedimental que establece la ley general y la presente ley.

"Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera oral, por escrito, por medios electrónicos, o bien, a través de cualquier modalidad que para tal efecto apruebe el Sistema Nacional, así como a obtener, por cualquier medio, la reproducción de los documentos en que se contenga.

"Cuando el acceso a la información implique la reproducción del material informativo en que ésta encuentre soporte, los sujetos obligados sólo podrán requerir el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, de conformidad con las leyes tributarias aplicables.

"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."

⁶ "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:
(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1985)

"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.



público o por recibir servicios que presta el Estado, es decir, se trata de contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública por la utilización de bienes o servicios de carácter administrativo por parte de los órganos del poder público, que el contribuyente está obligado a cubrir.

Por su parte, en el artículo 192-C, fracción III,⁷ la Ley Federal de Derechos también prevé el derecho de acceso a la información, aunque referente a antecedentes registrales a cargo de la Comisión Nacional del Agua.

(Adicionada, D.O.F. 31 de diciembre de 1985)

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

(Reformada, D.O.F. 20 de diciembre de 1991)

"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.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1988)

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1994)

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

⁷ "Artículo 192-C. Por los servicios que preste el Registro Público de Derechos de Agua, a petición de parte interesada, se pagará el derecho conforme a las siguientes cuotas:

cuota sin ajuste	cuota con ajuste
---------------------	---------------------

"...

"III. Por la constancia de búsqueda o acceso a la información sobre antecedentes registrales, a cargo de la Comisión Nacional del Agua, por cada una

\$358.17	\$358
----------	-------

"Los usuarios que utilicen la página electrónica de la Comisión Nacional del Agua en Internet o utilicen el equipo de cómputo que ponga a disposición del público en general dicha Comisión, para consultar los antecedentes registrales que obran en el Registro Público de Derechos de Agua, no estarán obligados al pago del derecho.

"Por los servicios a que se refiere esta fracción, no se pagará el derecho establecido en la fracción IV de este artículo."



II. El decreto impugnado fue emitido en cumplimiento a la Constitución Federal y en ejercicio de la potestad conferida en el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que se respetó la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

La función del Poder Legislativo es elaborar leyes en materia local en términos de la competencia prevista en el artículo 116 constitucional en que se establecen las bases de las entidades federativas y sus facultades, por exclusión, de las del Congreso de la Unión conforme a los diversos 73 y 124 de la propia Norma Fundamental.

Por su parte, en los artículos 22 a 54, la Constitución Política del Estado de Sinaloa prevé la organización, estructura y funciones del Poder Legislativo Estatal, así como el proceso legislativo, todo lo cual es fundamento para determinar que el ordenamiento impugnado reúne los requisitos legales y es constitucional.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa. Al rendir su informe, sostuvo que únicamente emitió la orden de promulgación y publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, del Decreto Número 58 del Congreso del Estado, por el que se reforman diversos ordenamientos del Estado de Sinaloa, en materia de desindexación del salario mínimo.

Además, indicó que cuenta con plena disposición de salvaguardar los derechos humanos, así como para acatar cualquier resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g),



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se impugna el artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, que se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

El plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis al veintisiete de enero de dos mil diecisiete.

En ese sentido, si el escrito por el que se promovió la acción de inconstitucionalidad se presentó en esta última fecha en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación fue oportuna.

⁸ 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."



TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁹

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes de las entidades federativas que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula al mencionado órgano.¹⁰

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción contra el artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, por considerarlo contrario a derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** No se hace valer ninguna causal de improcedencia y tampoco este Tribunal Pleno advierte alguna.

QUINTO.—**Estudio relativo al artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.** El precepto impugnado establece textualmente lo siguiente:

⁹ Foja 20 del expediente.

¹⁰ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."



"Artículo 78 Bis-5. Por la búsqueda exhaustiva de información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas que no se encuentre disponible en el momento, se causarán derechos por una cantidad equivalente a 2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

En relación con esta disposición la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula tres planteamientos de inconstitucionalidad:

A. El artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa contraviene el principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. constitucional, por establecer un cobro por la búsqueda exhaustiva ante la falta de disposición en el momento; no obstante que conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, únicamente se requerirá el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

B. La norma impugnada no contiene parámetros para determinar cuándo la búsqueda es exhaustiva o cuándo o en qué momento la información no se encuentra disponible, lo que implica que el cobro se determina a discreción de la autoridad.

C. La norma impugnada es contraria al principio de máxima publicidad de la información, puesto que únicamente de manera excepcional puede restringirse su ejercicio, en la medida en que ello se justifique.

Este Tribunal Pleno estima que el argumento, en lo tocante a la violación al principio de gratuidad, es fundado y suficiente para invalidar la norma impugnada.

Para demostrar lo anterior, en primer lugar, es importante destacar que el derecho a la información previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte,¹¹ ha sido entendido como *el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información*.

¹¹ Reconocido en el artículo 6o. constitucional; el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



En ese sentido, el *derecho a la información* comprende la comunicación de *hechos* susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba.¹² Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la *libertad de expresión*.¹³

Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,¹⁴ por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.¹⁵

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVI-

¹² Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Décimosexto, párrafo 2 *in fine*.

¹³ Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.

¹⁵ CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros Vs. Chile).



DUAL Y SOCIAL.",¹⁶ así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016 (10a.), intitulada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA."¹⁷

Ahora bien, según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (*difundir*), 2) el derecho de acceso a la información (*buscar*) y, 3) el derecho a ser informado (*recibir*).

¹⁶ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, con número de registro digital: 169574.

¹⁷ El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 838, con número de registro digital: 2012524.



Por un lado, el *derecho de informar* consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (*obligaciones negativas*) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (*obligaciones positivas*).

Por otro lado, el *derecho de acceso a la información* garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (*obligaciones negativas*) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (*obligaciones positivas*).

Finalmente, el *derecho a ser informado* garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (*obligaciones negativas*) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (*obligaciones positivas*).

En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (*recibir*).

Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.



En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, 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.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e *Internet*. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional,



en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

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



"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

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

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.



"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

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

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia



Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S.- Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directri-



ces de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

"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."

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información



pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

En efecto, el artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa, se ubica dentro del capítulo XIII, denominado "Derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas", del título segundo de dicha ley "De los derechos", que se integra por los preceptos siguientes:

"Capitulo XIII

"Derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas
(Adicionado, P.O. 18 de agosto de 2003)

"Artículo 78 Bis-3. Por la reproducción de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, se causarán derechos conforme a la siguiente:

"Tarifa

(Reformado primer párrafo, P.O. 28 de diciembre de 2016)

Veces el valor diario de
la Unidad de Medida y
Actualización

"Concepto

"1. Por reproducción de:

(Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2015)

"a) Por hoja impresa después de las
primeras veinte copias que serán gratuitas,
en sistemas de copiado en proceso fotomecánico
o impresión en hoja de tira continua: 0.005



(Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2015)

"b) Por hoja impresa, después de las primeras veinte copias que serán gratuitas, en impresora láser o inyección de tinta: 0.015

"c) Por copia heliográfica o fotográfica de planos:

"Tamaño oficio: 0.25

"d) Por copia heliográfica de planos:

"Tamaño 54 x 35 centímetros: 0.20

"Tamaño 45 x 68 centímetros: 0.25

"Tamaño 103 x 35 centímetros: 0.30

"Tamaño 103 x 68 centímetros: 0.60

"e) Por calca de planos a tinta:

"Por cada decímetro cuadrado o fracción: 0.15

"El mismo trabajo a lápiz, por cada decímetro cuadrado o fracción: 0.10

"f) Por dibujo:

"En hoja hasta tamaño carta: 0.65

"Por decímetro cuadrado o fracción excedente: 0.10

"2. Reproducción o captura de archivos en dispositivos magnéticos o discos compactos, por cada unidad de:

"a) (Derogado, P.O. 9 de diciembre de 2015)

(Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2015)

"b) Disco compacto grabado: 0.125."

(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 2016)

"Artículo 78 Bis-4. Por el envío de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, al domicilio del solicitante, se causarán derechos por una cantidad equivalente a 1.25 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 2016)

"**Artículo 78 Bis-5.** Por la búsqueda exhaustiva de información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas que no se encuentre disponible en el momento, se causarán derechos por una cantidad equivalente a 2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."



(Adicionado, P.O. 18 de agosto de 2003)

"Artículo 78 Bis-6. Cuando en esta ley se tenga fijado el cobro de algún derecho, por la reproducción de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, no se aplicará la tarifa que señala este capítulo."

(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 2016)

"Artículo 78 Bis-7. Por la revalidación anual de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios, emitida por la autoridad educativa estatal, se cubrirá una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por cada alumno inscrito."

(Adicionado, P.O. 28 de diciembre de 2007)

"Artículo 78 Bis-8. Cuando por el pago de los derechos contenidos en este título, se determine una cuota en fracciones de centavos, se ajustará esta a la unidad inmediata siguiente si se trata de fracciones de cincuenta centavos o superior y cuando la fracción sea inferior a cincuenta centavos, el ajuste se hará a la unidad inmediata anterior."

Del precepto legal impugnado se advierte que el legislador local estableció el cobro de derechos por una cantidad equivalente a dos veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, por la búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en el momento.

Sin embargo, si bien como lo refiere el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa al rendir su informe, la reforma al artículo impugnado se relaciona con las atribuciones del Estado para establecer las contribuciones necesarias, dado que establece un cobro por un servicio que presta en función de derecho público; lo cierto es que lo establece respecto de la búsqueda exhaustiva de información pública que no se encuentre disponible en el momento, y ello constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es así, puesto que es una obligación del Estado generar, documentar y ordenar esa información, de ahí que el costo generado por una *búsqueda exhaustiva*, derivado de esa falta de sistematización de su parte, no pueda trasladarse al solicitante.



La obligación referida se advierte de los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal y 18 y 19 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en lo que interesa son del contenido que sigue:

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

"...

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

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."

"Artículo 18. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones."

"Artículo 19. Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados.

"En los casos en que ciertas facultades, competencias o funciones no se hayan ejercido, se debe motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia."



Por ello, si constituye una obligación de los sujetos obligados documentar la información que generen con motivo de sus atribuciones legales, no resulta razonablemente congruente que por la sola búsqueda de esa información, sea exhaustiva o no, atendiendo a su disponibilidad en el momento, establezca el pago de derechos por parte del solicitante, pues con ello se contraviene el principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Aunado a lo anterior, no escapa a este Tribunal Pleno que de la exposición de motivos contenida en la iniciativa formulada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, el ocho de julio de dos mil tres, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda de esa entidad, se advierte que la creación del pago del derecho por la búsqueda exhaustiva de información que no estuviera disponible en el momento, se justificó en otorgar vigencia al derogado artículo 28 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa,¹⁸ publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintiséis de abril de dos mil dos, como se advierte a continuación:

"Procesos legislativos

"Exposición de motivos

"H. Congreso del Estado

"Exposición de motivos

"Culiacán, Rosales Sinaloa, a 08 de julio de 2003

"Iniciativa del Ejecutivo del Estado

"C.C. Secretarios del H. Congreso del Estado

"Palacio Legislativo

"Presentes.

¹⁸ "Artículo 28. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la ley respectiva.

"Los costos por obtener la información 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.

"Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información."



"Juan S. Millán Lizárraga, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, con fundamento en lo previsto en los artículos 45, fracción II, y 65, fracción XVI de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; y,

Considerando

"Que el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 establece, entre otras metas, fomentar la transparencia de la administración pública y el libre acceso a la información pública. Por ello, el Ejecutivo a mi cargo, presentó ante esa soberanía popular la iniciativa de un ordenamiento legal que permitiera a toda persona acceder libremente a la información pública existente en las dependencias, entidades y organismos públicos estatales.

"Que seguido el proceso legislativo correspondiente, ese H: Congreso del Estado representado por su Quincuagésima Séptima Legislatura, expidió la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, misma que fue publicada en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa' Número 051, de fecha 26 de abril de 2002.

"Que el cuerpo normativo citado tiene por objeto garantizar a las personas el derecho de acceso a la información pública en el Estado, de manera gratuita. Sin embargo, en su artículo 28 establece en forma expresa que la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la ley respectiva, mismo que no podrá ser superior a la suma de los materiales utilizados en la reproducción y en el envío de la información a los solicitantes.

"Que como consecuencia de lo anterior, la búsqueda de información no disponible, la reproducción y envío de materiales que contenga la información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, vienen a significar una carga adicional a las dependencias, entidades y organismos públicos del Estado en sus respectivos presupuestos, que de no sufragarse por los solicitantes podría representar serias dificultades a sus haciendas públicas, por lo que se propone, en acatamiento a la ley en cita que las personas cubran un costo mínimo por obtener la información solicitada.



"Que como lo dispone la vigente Ley de Hacienda del Estado, no se causarán los derechos por la expedición de certificaciones y copias certificadas o copias simples que expidan las autoridades judiciales. Sin embargo, se propone a ese cuerpo colegiado adicionar la excepción relativa a la información que sea proporcionada en cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. De igual manera, se sugiere corregir la numeración de la última fracción del artículo 36 de la ley anotada al inicio de este párrafo, tomando en consideración que de la fracción III se pasa a la fracción V, siendo lo correcto el número IV a esa fracción.

"Que para apoyar la competitividad del sector turístico, facilitar la recaudación y fiscalización de los ingresos obtenidos por ese rubro, y habiendo escuchado la opinión de dicho sector, el Ejecutivo a mi cargo, propone en relación a la prestación de servicios bajo el sistema de tiempo compartido o de cualquier otra denominación mediante el que se conceda el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, ya sea una unidad cierta, considerada en lo individual o una unidad variable dentro de una clase determinada, durante un periodo específico, a intervalos previamente establecidos, determinados o determinables, que no sea adquirido en propiedad, que la base gravable del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje, sea la cantidad que resulte aumentando un 50 % el pago que se realice por concepto de cuota de mantenimiento. ..."

Lo anterior se corrobora con el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda Pública y Tesorería, el veintinueve de julio de dos mil tres, por el que sometió a consideración y aprobación del Congreso del Estado de Sinaloa, el decreto citado con antelación, que en la parte que interesa, señala:

"B) En cuanto a la creación del nuevo derecho por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública del Gobierno del Estado de Sinaloa o de sus entidades públicas, a juicio de esta Comisión Dictaminadora debe ser abordado en el presente dictamen y aprobado, en su oportunidad, por el Pleno de este H. Congreso del Estado.

"Lo anterior, en virtud de que, como se ha expresado con anterioridad, la adición de este derecho es una necesidad para darle plena vigencia al citado



artículo 28 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, en lo referido a que se causarán derechos por reproducción de los materiales de los cuales se pide información; por el envío de materiales que contengan información pública; y también, por la búsqueda exhaustiva de información pública, en los términos propuestos por el Ejecutivo del Estado."

No obstante, como se indicó, el artículo 28 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa,¹⁹ publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintiséis de abril de dos mil dos, fue derogado atento a que el cuatro de mayo de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Sinaloa y en su artículo segundo transitorio²⁰ estableció la derogación de, entre otros, el capítulo quinto de la Ley de Acceso a la Información Pública de esa entidad, en que se ubicaba dicho precepto.

Sin que en la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Sinaloa se prevea el cobro por la búsqueda exhaustiva de información que no se encuentre disponible en el momento, puesto que expresamente indica que el derecho de acceso a la información es gratuito.²¹

Consecuentemente, debe declararse la invalidez del precepto legal impugnado puesto que, en contravención del artículo 6o. de la Constitución Federal, establece un cobro por la búsqueda exhaustiva de información pública que no se encuentre disponible en el momento, no obstante que en materia de acceso a la información rige el principio de gratuidad conforme al que únicamente puede requerirse el pago correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

¹⁹ "Artículo 28. (Derogado por artículo transitorio segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, P.O. 4 de mayo de 2016)."

²⁰ "Segundo. Se derogan los Capítulos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo, octavo y noveno, así como los artículos que los integran, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa publicada en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa' No. 051 de 26 de abril de 2002. "El capítulo sexto y los artículos que lo integran estarán vigentes hasta tanto el Congreso de la Unión expida la Ley General en Materia de Protección de Datos Personales, y este Congreso del Estado realice la armonización correspondiente."

²¹ "Artículo 15. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y estará sujeto al régimen procedimental que establece la ley general y la presente ley."



Aunado a que, como se ha señalado, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información.

Por lo anterior, al haber resultado fundado el argumento analizado, resulta innecesario ocuparse de los restantes, al no tener ningún fin práctico, pues en nada variaría el sentido del fallo.

En apoyo se cita la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²²

Luego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente es declarar la invalidez del dispositivo en cita, declaración que surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.

²² El texto de la jurisprudencia dice: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.



CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese. Por oficio a las autoridades 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 los señores 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, respecto de los considerandos primero, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad. Los señores Ministros Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa y, por la otra, en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores 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.

Los señores Ministros presidente Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el primero previo aviso y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: Las tesis aisladas 2a. LXXXIV/2016 (10a.) y 2a. LXXXV/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 2018.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.

IV. LEGISLACIÓN EN MATERIA PENAL. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMPARTEN CON LA FEDERACIÓN LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA, CON EXCEPCIÓN DE LAS MATERIAS ESPECÍFICAS RESERVADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. DELITO DE TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA EXPEDIR LEYES GENERALES QUE ESTABLEZCAN LOS TIPOS PENALES Y LAS SANCIONES EN DICHAS MATERIAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO. LA PREVISIÓN LEGAL CONFORME A LA CUAL SE ACTUALIZA ESTE DELITO CUANDO EL SERVIDOR PÚBLICO OBLIGUE A CUALQUIER PERSONA A DECLARAR, USANDO LA INCOMUNICACIÓN, LA INTIMIDACIÓN, LA TORTURA O TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, ES INVÁLIDA, AL HABERSE EMITIDO CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESERVÓ A LA FEDERACIÓN LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA



DE TORTURA, ASÍ COMO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 301, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

VII. DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL CONGRESO LOCAL, AL EQUIPARAR TODAS LAS CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN VIOLACIONES A LA INTEGRIDAD PERSONAL EN DICHO DELITO, COMO SON LA TORTURA, LOS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES, ASÍ COMO LA INCOMUNICACIÓN E INTIMIDACIÓN, REGULA UNA MATERIA QUE COMPETE EXCLUSIVAMENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 301, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, ADICIONADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 204, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 301 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, ADICIONADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 204, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 301 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, ADICIONADA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 204, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: M. G. ADRIANA ORTEGA ORTIZ.



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 109/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo que prevé el delito de abuso de autoridad.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, publicado mediante Decreto Número 204, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) La porción normativa impugnada vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales, al establecer como supuestos del delito de abuso de autoridad conductas idénticas a las reguladas en los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto implica una doble regulación sobre estos delitos, lo que transgrede los derechos a la seguridad jurídica, integridad personal y la protección especializada de las víctimas. Esta doble regulación implica, por tanto, que la fracción impugnada contrarié los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad.

b) Cuando el legislador prevé dentro de la descripción típica del delito de abuso de autoridad elementos de los delitos de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes, genera inseguridad jurídica y posibilita violaciones a derechos humanos.



c) El tipo penal impugnado requiere para su actualización los mismos elementos del delito de tortura: a) sujeto activo cualificado –servidor público–; b) una conducta consistente en provocar afectaciones físicas o mentales graves, como intimidación, incomunicación y violencia, en el ejercicio de sus funciones; y, c) un propósito determinado: obtener una confesión o información, castigar o intimidar o cualquier otro para menoscabar la personalidad o integridad física y mental de una persona. Para cometer el delito de abuso de autoridad se requiere la actualización de tres elementos: a) que el sujeto activo sea un servidor público; b) que al ejercer sus funciones violente a una persona; y, c) que lo haga sin causa legítima.

d) Los elementos que determinan el delito de abuso de autoridad abarcan los establecidos para el tipo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre éstos hay puntos de contacto: que sean cometidos por un sujeto activo con calidad de servidor público y que las conductas afecten la integridad personal. La doble regulación asigna distintos alcances y consecuencias de cometer uno de los delitos considerados más grave en relación con los derechos humanos.

e) Según la comisión promovente, tanto el delito de abuso de autoridad como el de tortura son tipos penales especiales. Así, la aplicación de uno excluye la aplicación del otro.

f) Las penas previstas para el delito de tortura y para el de abuso de autoridad son distintas. Para el último tipo, el legislador hidalguense establece una sanción menor. Esto es incorrecto, pues el delito de tortura debe ser considerado de mayor gravedad, y su penalidad debiera reflejar esa gravedad. Una sanción menor provoca una afectación para las víctimas del delito de tortura, quienes, por esa circunstancia, gozan de una protección reforzada.

g) El tipo impugnado confunde el delito de tortura con el de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Al emitir la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes –el veintiséis de junio de dos mil diecisiete– se pretendió desvincular esas dos conductas, para que ninguna conducta quede impune, es decir, se buscó ase-



gurar que las conductas que no constituyeran tortura como tal también fueran sancionadas.

h) La comisión accionante atribuye a esta ley los siguientes objetivos:

a. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre los órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar estos delitos.

b. Definir los tipos de tortura y el de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción y las normas aplicables ante la comisión de delitos vinculados a éstos.

c. Adoptar medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las víctimas de tortura y otros tratos.

i) Aunque el delito de abuso de autoridad puede estar vinculado con el de tortura y con el de tratos crueles, inhumanos o degradantes, la regulación del Código Penal hidalguense responde a la protección del bien jurídico "servicio público", mientras que lo correcto sería proteger la integridad personal. Por eso –argumenta la promovente– es inadmisibles la tipificación de una misma conducta con delitos distintos.

j) El decreto por el que se expidió la ley general referida también reformó otros ordenamientos: en el Código Penal Federal se adicionó una fracción al artículo 85; se reformó la fracción XV y se derogaron las fracciones II y XIII del artículo 215 que contenían la conducta de "obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes", así como la fracción XII del artículo 225.

k) Ese decreto tuvo como finalidad eliminar el delito de abuso de autoridad, a fin de mantener congruencia con la legislación general, cuyo objeto era precisamente delimitar las conductas que constituyen tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



l) Según la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, su aplicación corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno; se interpretará conforme con la Constitución y los instrumentos internacionales, y debe favorecer la protección más amplia de los derechos de las personas víctimas de tortura. Por tanto, regular las conductas de incomunicación, intimidación, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes con elementos distintos a los previstos internacionalmente y con una menor protección para las víctimas, supone la violación de los siguientes principios de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura.

a. Sanciones severas para los responsables (artículo 6).

b. Prohibición absoluta (artículo 7).

c. El derecho a ser examinado imparcialmente (artículo 8).

d. La compensación adecuada para las víctimas (artículo 9).

m) La tipificación de esta conducta vulnera la protección especializada de las víctimas de estos delitos, pues la persecución de éstos bajo el tipo penal de abuso de autoridad genera inseguridad jurídica.

n) La Comisión reitera que los fines del proceso penal son el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, procurar la no impunidad y la reparación del daño. Además, retoma los pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que –conforme al principio de exacta aplicación de la ley– ha sostenido que las leyes penales deben prever todos los elementos, características, condiciones, términos y plazos claramente para evitar confusiones en su aplicación en perjuicio de la defensa del procesado.

La comisión considera que el contenido de la norma impugnada genera dudas que dan lugar al arbitrio de la autoridad cuando debe establecer la responsabilidad de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales como la integridad física.



o) La norma impugnada contraviene las definiciones y márgenes mínimos para la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecidos en los instrumentos internacionales. Los principios consagrados en estos ordenamientos representan obligaciones expresas para los Estados quienes, en consecuencia, deben abstenerse de infligir a las personas dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales por razones derivadas de la ejecución de sanciones penales o medidas incidentales.

p) Mientras que la tipificación de estos delitos en la ley general, recién expedida, es coherente con los estándares internacionales –pues define la tortura como un acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves y que su fin es la investigación criminal, como medio intimidatorio, castigo personal, medidas preventivas, pena o cualquier otro. Por el contrario, el legislador hidalguense construye la norma impugnada limitando el delito de tortura a los elementos del delito de abuso de autoridad. Esto significa colocar como eje de la conducta punible el incumplimiento de un deber de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o un uso desproporcionado de la fuerza, sin considerar las directrices internacionales.

q) El Estado Mexicano tiene obligaciones para prevenir la práctica de la tortura: la de establecer dentro de su ordenamiento jurídico interno la condena a la tortura como un delito, sea consumado o tentativa; sancionar tanto al que comete la tortura como a quien colabora o participa en su comisión; detener oportunamente al torturador para procesarlo internamente o extraditarlo, previa investigación preliminar; sancionar con las penas adecuadas el delito de tortura, atendiendo a su gravedad; indemnizar a las víctimas; prestar todo el auxilio posible a todo proceso penal relativo a los delitos de tortura, incluyendo el suministro de toda prueba que posean, y prohibir que toda declaración o confesión obtenida mediante tortura sea considerada prueba válida en procedimiento alguno, salvo contra el torturador.

La norma impugnada incumple las obligaciones del Estado Mexicano para prevenir la práctica de la tortura.

3. Admisión y trámite. Mediante acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la



Nación tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 109/2017, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días, rindieran los informes correspondientes.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. El gobernador constitucional del Estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses, rindió su informe en los siguientes términos:

a) En primer lugar, aceptó haber promulgado el Decreto 204 que reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Hidalgo.

b) Expuso que la iniciativa de reforma del Código Penal para el Estado de Hidalgo, de la que derivó la norma impugnada, fue presentada para su estudio y dictamen ante el Congreso del Estado de Hidalgo, dieciséis días hábiles antes de la fecha en que se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

c) Destacó que, en sus artículos transitorios, esa legislación general otorga a las entidades federativas un plazo de ciento ochenta días para adecuar sus marcos jurídicos a la ley general, por lo que el Estado de Hidalgo aún estaba en ese tiempo.

d) Además, dijo que el artículo tercero transitorio de la ley general contempla que cada Legislatura de las entidades tiene un plazo máximo de ciento ochenta días para adecuar su marco jurídico. Así, sostuvo que el Gobierno de Hidalgo se encontraba en el plazo comprendido en ese precepto para ajustar y armonizar su legislación a esa ley general.

e) Estimó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, pues –en su opinión– se actualizan las fracciones VI, VII y VIII del artículo 19 de la Ley



Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. El diputado Octavio de la Torre Sánchez, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Hidalgo, rindió su informe, en el que planteó lo siguiente:

a) Cuando se recibió la iniciativa presentada por el gobernador del Estado para reformar el Código Penal hidalguense no había sido expedida la ley general en la materia, por lo que se le dio trámite a efecto de sancionar el actuar incorrecto de los servidores públicos que en la procuración y/o administración de justicia incurran en el delito de tortura.

b) Está en proceso de discusión y aprobación la iniciativa para derogar la fracción impugnada, que fue presentada para adecuar el marco jurídico de la entidad. Destacó que se encontraba dentro del plazo de ciento ochenta días que había otorgado el legislador nacional al publicar la ley general en materia de tortura para ello.

c) Reconoció que el ánimo de la Legislatura al reformar el Código Penal en lo relativo al delito de abuso de autoridad nunca fue atentar contra los principios fundamentales del derecho penal.

7. Opinión de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría General de la República no formuló opinión.

8. Cierre de la instrucción. Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, el veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de



lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

III. NORMA IMPUGNADA

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, adicionada mediante el Decreto Número 204 que reformó y adicionó diversas disposiciones de esa legislación penal:

"**Artículo 301.** Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor público que incurra en alguna de las conductas siguientes:

"...

"**IX.** Obligue a cualquier persona a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes que atenten contra su dignidad."

IV. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. El Decreto 204, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Hidalgo se publicó el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del veinticinco de julio al veintitrés de agosto de dos mil diecisiete. Dado que la demanda se presentó el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, es oportuna.



V. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.¹

14. En el caso, la referida Comisión Nacional impugnó un precepto del Código Penal para el Estado de Hidalgo, legislación estatal que, en su opinión, trasgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional.

15. Conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo de parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.²

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² Acción de inconstitucionalidad 109/2017, foja 38.



VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. El Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo estimó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente. En su opinión, se actualizan las fracciones VI, VII y VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

17. Este Tribunal Pleno estima que el planteamiento del Poder Ejecutivo es infundado. Se explica.

18. En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. En el inciso g) de la fracción II del artículo 105, la Constitución faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acción de inconstitucionalidad contra normas generales cuando considere que vulneran derechos humanos. En efecto, la vía para combatir estas normas es precisamente la acción de inconstitucionalidad, sin que exista algún otro medio legal para combatir las. Por esto no se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

19. En segundo lugar, como se dijo en el apartado de oportunidad, la demanda se presentó dentro del plazo que tanto la Constitución Federal como la ley reglamentaria otorgan para ello. Por tanto, contrario a lo que alega el Poder Ejecutivo, no se actualiza la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución.

20. Finalmente, este Tribunal Pleno no advierte que la improcedencia de esta acción derive de alguna otra disposición. Sin embargo, se estima necesario hacer una aclaración previa. El delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el trece de diciembre de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el Decreto Número 242, por el que se derogó la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo. No obstante, este Tribunal Pleno estima que esa derogación no actualiza una cesación de efectos de la norma que haga improcedente la acción de inconstitucionalidad.



21. Conforme a los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, las sentencias de una acción de inconstitucionalidad podrán tener efectos retroactivos en materia penal siempre que beneficie a los procesados.³ Así, la naturaleza penal de la norma impugnada obliga a este Pleno a pronunciarse sobre la validez de la fracción IX del artículo 301 del Código Penal en sus términos, pues una potencial declaratoria de inconstitucionalidad tendría impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.⁴

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 105. ...

"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."

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."

⁴ Ver la tesis aislada P. IV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227, con el rubro y el texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos



22. Cabe destacar que en el caso no es aplicable lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2013. En ese asunto, el Pleno determinó sobreseer en la acción respecto del artículo 243 del Código Penal del Estado de Tlaxcala, que establecía una modalidad del delito de aborto. Se determinó que cesaban los efectos del precepto a pesar de tratarse de una disposición relacionada con la materia penal, pues el tipo penal había sido objeto de una modificación que, conforme a los principios generales del derecho, resultaba más favorable para las personas, eliminaba un supuesto de punibilidad que, en un primer momento, se cuestionó al presentar la demanda. Además, se dijo que el Ministerio Público y las autoridades habían informado que no existía antecedente de averiguación previa, en trámite o resuelta, ni proceso penal que involucrara el precepto cuestionado.

23. Sin embargo, en el asunto que se resuelve no es aplicable esa solución. En el expediente no se cuenta con información sobre la aplicación de la fracción impugnada, por lo que se estima imprescindible el pronunciamiento de esta Suprema Corte respecto de la validez o invalidez de la norma reclamada. En suma, este Pleno no advierte que se actualice alguno de los supuestos que hagan improcedente la acción, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

24. Corresponde a este Pleno determinar si la norma impugnada es constitucional. Para ello se retomarán los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del sistema de distribución competencial en materia de tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

25. Si bien, en principio, las entidades federativas tienen facultad para legislar en materia penal –facultad que comparten con la Federación–, existen materias específicas reservadas al Congreso de la Unión. Conforme al artículo 73, fracción XXI constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes

y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."



generales en las que establezca los contenidos mínimos respecto de ciertos tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre Federación y entidades federativas.⁵

26. El diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la cual se modificó el sistema de distribución competencial en materia de tortura. Se reservó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

27. Esta reforma, al asignar esta facultad legislativa de manera exclusiva al Congreso de la Unión, tuvo como finalidad homologar –como mínimo– los tipos penales de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y las sanciones correspondientes, además de establecer otras previsiones propias en la materia –como las medidas cautelares o de atención a las víctimas de esos delitos–, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno –en relación con la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la ley general.

⁵ "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;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."



28. Ante el reconocimiento de la gravedad de la tortura, la Constitución determinó que debe ser el Congreso de la Unión quien, en uso de su facultad exclusiva, se encargue de que la tipificación de este delito quede nítida e indudablemente separada de otras conductas ilícitas, de manera que refuerce la prohibición absoluta de la tortura; evite la impunidad de quienes la cometan; impida la imposición de penas menores a actos constitutivos de tortura; facilite el registro de los casos de tortura; no obstaculice la identificación tanto de parte del Estado como de las víctimas de los actos violatorios que están absolutamente prohibidos, y garantice la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas de esta grave violación de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación.

29. Este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016,⁶ así como la acción de inconstitucionalidad 109/2015,⁷ sostuvo que el sistema competencial establecido en el artículo 73 constitucional impide a las entidades legislar en materia de tortura. La facultad de regular el tipo penal de tortura –la tipificación y sanción de esta conducta– corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Este Pleno reiteró estas consideraciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018.⁸

30. El veintiséis de junio de dos mil diecisiete se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor al día siguiente. Este ordenamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, estableció los tipos penales y sus sanciones.⁹ En su capí-

⁶ Resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.

⁸ Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ "Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento; o,



tulo segundo, la ley general distribuye la competencia de las autoridades; establece los supuestos en los que las autoridades federales deben estar a cargo de la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esa ley. El ordenamiento dispone que, en los casos no contemplados, serán las autoridades del fuero común quienes deban conocer y resolver sobre los delitos.

31. Así, de la ley no deriva una obligación para las entidades federativas de incorporar esos delitos en sus códigos penales. El Congreso de la Unión es el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

32. El decreto por el que se introdujo la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, se publicó el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que su publicación fue posterior a la reforma constitucional que reservó a la Federación la facultad de legislar en materia de tortura, así como a la publicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Conforme al criterio sostenido por esta Suprema Corte respecto del sistema competencial en la materia, esa circunstancia es suficiente para invalidar la fracción impugnada.

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."

"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que:

"I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o

"II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."

"Artículo 26. Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente ley.

"Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

"Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."



33. Este Tribunal Pleno estima que la fracción impugnada regula una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión. En efecto, aunque el texto de esa fracción no regula específicamente el delito de tortura, el Congreso Estatal equipara todas las conductas que constituyen violaciones a la integridad personal –como son la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de la incomunicación e intimidación que también son consideradas formas de tortura–.

34. Al margen de la obligación de los Estados de establecer penas correspondientes para cada una de las conductas en las que puedan incurrir los servidores públicos y que afecten la dignidad humana, en mayor o menor grado,¹⁰ este Pleno advierte que todas las descripciones que incluyó en la norma impugnada inciden –con diferencia de grado– en los mismos bienes jurídicos protegidos por los tipos penales especiales de tortura. De la misma manera, los hechos que pudieran ser investigados en función de esas descripciones –incomunicación, intimidación, entre otras– coinciden con los hechos descritos por el legislador federal en la materia de su competencia exclusiva.

35. En efecto, la tortura –en cualquiera de sus manifestaciones– debe investigarse como afectación al derecho humano de integridad personal, con independencia de la finalidad con la que se haya infligido, para que se determinen

¹⁰ La Corte IDH ha entendido que el derecho a la integridad personal tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos. Por tanto, es necesaria la evaluación –sobre todo, de la posible anulación de la personalidad o la disminución de la capacidad física o mental como formas específicas de tortura– de cada caso concreto para la clasificación jurídica de los hechos que se pretenda sancionar. Ver *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C No. 42, párrafo 57. Además, la Convención contra la Tortura, en su artículo 16.1, establece que: "Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes."



las circunstancias en que se concretó la afectación al derecho humano a la integridad de la víctima y, de probarse tal circunstancia, se aplique la sanción respectiva a quien la cometió; todo ello conforme a los parámetros establecidos por el Congreso de la Unión al regular el delito de tortura. En este sentido se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2017.¹¹

36. Este Pleno advierte que las consecuencias de la aplicación de la fracción impugnada evidencian una regulación material sobre hechos constitutivos de tortura –materia reservada a la Federación. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de la fracción IX del artículo 301 del Código Penal para el Estado de Hidalgo introducida por decreto de veinticuatro de julio de dos mil diecisiete.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

37. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de la misma y 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, que, en materia penal, pueden ser retroactivos.

38. La declaratoria de invalidez del artículo 301, fracción IX, del Código Penal para el Estado de Hidalgo surtirá efectos de manera retroactiva a la fecha en que entró en vigor el Decreto Número 204 que la incorporó, es decir, el veinticinco de julio de dos mil diecisiete.

39. Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados desde su origen, por lo que, en cada uno de ellos, se deberá reponer el procedimiento y aplicar el tipo penal previsto

¹¹ Resuelta en sesión del catorce de octubre de dos mil diecinueve.



en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, vigente al momento de la comisión de los hechos por los que se hubiera iniciado el proceso. Este Pleno advierte que ello no vulnera el principio *non bis in ídem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.

40. Esta resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo. Para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse esta resolución al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Hidalgo.

IX. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 301, fracción IX, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Núm. 204, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al veinticinco de julio de dos mil diecisiete, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 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 toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, quien se separó de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, quien se separó de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, quien se separó de las consideraciones de los párrafos veintidós y veintitrés y con consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 301, fracción IX, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, reformado mediante Decreto Número 204, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, 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 de la sentencia, consistentes en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al veinticinco de julio de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, según lo exija cada asunto, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, 3) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo; y, 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitario del Vigésimo Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Hidalgo.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

Nota: La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, con número de registro digital: 2005882.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. LEGISLACIÓN EN MATERIA PENAL. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMPARTEN CON LA FEDERACIÓN LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN DICHA MATERIA, CON EXCEPCIÓN DE LAS MATERIAS ESPECÍFICAS RESERVADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA EXPEDIR LEYES GENERALES QUE ESTABLEZCAN LOS TIPOS PENALES Y LAS SANCIONES EN DICHA MATERIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SE ACTUALIZA ESTE ILÍCITO CUANDO SE OBLIGUE AL INculpADO A DECLARAR USANDO LA INCOMUNICACIÓN, LA INTIMIDACIÓN, LA TORTURA O TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, ES INVÁLIDA, AL HABERSE EMITIDO CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESERVÓ A LA FEDERACIÓN LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE TORTURA, ASÍ COMO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 293, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 242



PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VI. DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD. AL EQUIPARAR EL CONGRESO LOCAL TODAS LAS CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN VIOLACIONES A LA INTEGRIDAD PERSONAL EN DICHO DELITO, COMO SON LA TORTURA, LOS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES, ASÍ COMO LA INCOMUNICACIÓN E INTIMIDACIÓN, REGULA UNA MATERIA QUE COMPETE EXCLUSIVAMENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 293, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 242 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 293 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADA MEDIANTE DECRETO 242 PUBLICADO EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA CONDUCTA DE TORTURA Y SUS SANCIONES, AL SER UNA MATERIA RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LOS ARTÍCULOS 289 BIS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y TORTURA", 307 BIS Y 307 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 289 BIS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y TORTURA", 293, FRACCIÓN X, 307 BIS Y 307 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADOS



MEDIANTE DECRETO 242 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL OCHO DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: M.G. ADRIANA ORTEGA ORTIZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de abril de dos mil veinte**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 57/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, que prevé el delito de abuso de autoridad.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El nueve de julio de dos mil dieciocho, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, publicado mediante Decreto No. 242, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el ocho de junio de dos mil dieciocho.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a) La porción normativa impugnada vulnera la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación del Estado de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, al establecer como supuestos del delito de abuso de autoridad conductas idénticas a las reguladas en los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto implica una doble regu-



lación sobre estos delitos, lo que transgrede los derechos a la seguridad jurídica, pues integra un delito federal independiente como presupuesto para la configuración de un delito local.

b) Cuando el legislador prevé dentro de la descripción típica del delito de abuso de autoridad elementos de los delitos de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes, genera inseguridad jurídica y posibilita violaciones a derechos humanos.

c) Es incorrecto el tipo penal cuando subordina los elementos del tipo penal de tortura y los de otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, pues si bien entre ambos hay puntos de contacto, su doble regulación traería como consecuencia inseguridad jurídica.

d) En virtud de una reforma constitucional, se reservó para la Federación la facultad de legislar en materia de delitos y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Como consecuencia de esa modificación, las entidades federativas no están autorizadas para legislar en relación con esa materia, ni es necesario que sus Códigos Penales incorporen esos delitos.

e) El tipo penal impugnado requiere para su actualización los mismos elementos del delito de tortura: a) sujeto activo cualificado –servidor público–; b) una conducta consistente en provocar afectaciones físicas o mentales graves, como intimidación, incomunicación y violencia, en el ejercicio de sus funciones; c) un propósito determinado –obtener una confesión o información–, castigar o intimidar o cualquier otro para menoscabar la personalidad o integridad física y mental de una persona. Para cometer el delito de abuso de autoridad, se requiere la actualización de tres elementos: que el sujeto activo sea un servidor público, que al ejercer sus funciones violente a una persona y que lo haga sin causa legítima.

Los elementos que determinan el delito de abuso de autoridad abarcan los establecidos para el tipo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre éstos hay puntos de contacto –que sean cometidos por un sujeto activo con calidad de servidor público y que las conductas afecten la integridad personal–. La doble regulación asigna distintos alcances a las consecuencias de



cometer uno de los delitos considerados más graves en relación con los derechos humanos.

Según la Comisión promovente, tanto el delito de abuso de autoridad como el de tortura son tipos penales especiales. Así, la aplicación de uno excluye la aplicación del otro.

f) Las penas previstas para el delito de tortura y para el de abuso de autoridad son distintas. Para el último tipo, el legislador de la entidad establece una sanción menor. Esto es incorrecto, pues el delito de tortura debe ser considerado de mayor gravedad, por lo que su penalidad debería reflejar la severidad con la que se debe sancionar ese tipo de conductas. El prever una sanción menor se traduce en una afectación para las víctimas del delito de tortura, quienes, por esa circunstancia, gozan de una protección especializada.

g) El tipo impugnado confunde el delito de tortura con el de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Al emitir la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes –el veintiséis de junio de dos mil diecisiete–, se pretendió desvincular esas dos conductas para que ninguna quede impune, es decir, se buscó asegurar que las conductas que no constituyeran tortura como tal también fueran sancionadas.

La Comisión accionante atribuye a esta ley los siguientes objetivos:

a. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre los órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar estos delitos.

b. Definir los tipos de tortura y el de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, así como las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción y las normas aplicables ante la comisión de delitos vinculados a éstos.

c. Adoptar medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las víctimas de tortura y otros tratos.



h) Aunque el delito de abuso de autoridad puede estar vinculado con el de tortura y con el de tratos crueles, inhumanos o degradantes, la regulación del Código Penal de Baja California responde a la protección del bien jurídico "servicio público", mientras que lo correcto sería proteger la integridad personal. Por eso –argumenta la promovente– es inadmisibles la tipificación de una misma conducta con delitos distintos.

i) El decreto por el que se expidió la ley general referida también reformó otros ordenamientos: en el Código Penal Federal se adicionó una fracción al artículo 85; se reformó la fracción XV y se derogaron las fracciones II y XIII del artículo 215 que contenían la conducta de "obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la fracción XII del artículo 225."

Ese decreto tuvo como finalidad eliminar el delito de abuso de autoridad, a fin de mantener congruencia con la legislación general, cuyo objeto era precisamente delimitar las conductas que constituyen tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

j) Según la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, su aplicación corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno; se interpretará conforme con la Constitución y los instrumentos internacionales, y debe favorecer la protección más amplia de los derechos de las personas víctimas de tortura. Por tanto, regular las conductas de incomunicación, intimidación, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes con elementos distintos a los previstos internacionalmente y con una menor protección para las víctimas, supone la violación de los siguientes principios de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura:

- a. Sanciones severas para los responsables (artículo 6)
- b. Prohibición absoluta (artículo 7)
- c. El derecho a ser examinado imparcialmente (artículo 8)
- d. La compensación adecuada para las víctimas (artículo 9)



k) La tipificación de esta conducta vulnera la protección especializada de las víctimas de estos delitos, pues la persecución de éstos bajo el tipo penal de abuso de autoridad genera inseguridad jurídica.

l) La Comisión reitera que el Congreso del Estado de Baja California carecía de competencia para emitir el artículo 293, fracción X, en su Código Penal y que, al hacerlo, genera inseguridad jurídica tanto para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley general en la materia como para las víctimas de estos delitos.

m) La norma impugnada contraviene las definiciones y márgenes mínimos para la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecidos en los instrumentos internacionales. Los principios consagrados en estos ordenamientos representan obligaciones expresas para los Estados, quienes, en consecuencia, deben abstenerse de infligir a las personas dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, por razones derivadas de la ejecución de sanciones penales o medidas incidentales.

n) Mientras que la tipificación de estos delitos en la ley general, recién expedida, es coherente con los estándares internacionales –pues define a la tortura como un acto por el cual se infligen intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves y que su fin es la investigación criminal como medio intimidatorio, castigo personal, medidas preventivas, pena o cualquier otro–. Por el contrario, el legislador de Baja California construye la norma impugnada limitando el delito de tortura a los elementos del delito de abuso de autoridad. Esto significa colocar como eje de la conducta punible el incumplimiento de un deber de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o un uso desproporcionado de la fuerza, sin considerar las directrices internacionales.

o) El Estado Mexicano tiene obligaciones para prevenir la práctica de la tortura: establecer dentro de su ordenamiento jurídico interno la condena a la tortura como un delito, sea consumado o tentativa; sancionar tanto al que comete la tortura como a quien colabora o participa en su comisión; detener oportunamente al torturador para procesarlo internamente o extraditarlo, previa investigación preliminar; sancionar con las penas adecuadas el delito de tortura, atendiendo a su gravedad; indemnizar a las víctimas; prestar todo el auxilio



posible a todo proceso penal relativo a los delitos de tortura, incluyendo el suministro de toda prueba que posean y prohibir que toda declaración o confesión obtenida mediante tortura sea considerada prueba válida en procedimiento alguno, salvo contra el torturador.

La norma impugnada incumple las obligaciones del Estado para prevenir la práctica de la tortura.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de julio de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 57/2018 y turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

4. El once de julio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días rindieran los informes correspondientes.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** El secretario general del Gobierno del Estado de Baja California, Francisco Rueda Gómez, rindió su informe en los siguientes términos:

a) En primer lugar, aceptó haber promulgado el Decreto 242 que reformó diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Baja California.

b) Estimó que deben declararse infundados e inoperantes los conceptos de validez expuestos por la Comisión promovente.

c) Expone que en virtud del sistema de distribución de competencias legislativas es verdad que corresponde al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas Locales establecer los tipos penales y sanciones en materia de tortura. Sin embargo, expuso que la reforma al artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California se ocupó de regular un delito correspondiente al ámbito local: el abuso de autoridad. Contrario a lo que sostuvo la Comisión



promovente, el legislador de Baja California no tuvo como objeto regular el tipo penal de tortura, pues no se ocupa de establecer los elementos del tipo ni sus sanciones. Sostiene que la norma impugnada sólo incorpora la tortura y los tratos crueles como un componente más de la norma, sin especificar las conductas que actualizan esos conceptos.

Por tanto, se respetó la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por ello, afirma que no se contraviene el artículo 14 de la Constitución que consagra el principio de legalidad.

d) Negó que la norma impugnada implique el incumplimiento del Estado de Baja California para sancionar de manera severa los hechos constitutivos de tortura. Considera que el planteamiento de la Comisión promovente parte de una premisa falsa. En efecto, si el legislador de Baja California no legisló sobre la materia de tortura –reservada para la Federación–, entonces es incorrecto que debiera establecer una penalidad más severa para el delito que sí reguló, es decir, el delito de abuso de autoridad.

e) Negó que se contravenga el principio de legalidad en materia penal. En su opinión, el mandato de taxatividad que deriva de este principio no implica que el legislador deba definir cada vocablo usado al redactar algún tipo penal. Considera que el legislador local redactó de manera detallada y precisa una hipótesis en donde se puede considerar actualizado el delito de abuso de autoridad. Expuso que la reforma al Código local justamente tuvo como finalidad subsanar la falta de precisión del tipo penal vigente con anterioridad.

f) En su opinión, los tipos penales de tortura y de abuso de autoridad son independientes, por lo que no necesariamente se requiere la configuración de uno para la actualización del otro. Si bien entre los elementos del tipo de abuso de autoridad se encuentra el concepto de tortura, no se estableció como una condicionante para la configuración del delito de abuso de autoridad.

g) También negó que ambos delitos sancionen doblemente a un sujeto por los mismos hechos. Estima que –tal como se regula en la norma impugnada– los delitos de abuso de autoridad y de tortura –según la Ley General para Prevenir,



Investigar y Sancionar la Tortura— se conforman con hipótesis distintas, por lo que pueden ser sancionados de manera autónoma.

El Poder Ejecutivo expuso las diferencias entre ambos delitos. En primer lugar, afirmó que el delito de abuso de autoridad tiene como bien jurídico tutelado el servicio público, mientras que la prohibición de la tortura busca proteger la integridad personal. En segundo lugar, aunque el sujeto activo en ambos es un servidor público, el delito de abuso de autoridad se comete contra un inculpado, mientras que la tortura se puede cometer contra cualquier persona. En tercer lugar, el objeto de la acción contemplada para el delito de abuso de autoridad es el obligar a declarar al inculpado; por el contrario, el delito de tortura tiene una diversidad de finalidades: obtener información o una confesión, la intimidación, el castigo personal, la coacción, discriminar o constituir una medida preventiva. En cuarto y último lugar, expone que la modalidad de la acción para el delito local consiste en intimidar, incomunicar, torturar o practicar trato cruel, inhumano o degradante; por su parte, la tortura se comete cuando se causa dolor o sufrimiento físico o psíquico, cuando se disminuye o anula la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica aunque no cause dolor y sufrimiento.

Por tanto, sostiene que los delitos no se excluyen valorativamente.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California. El titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, Sergio Eduardo Moreno Herrejón, rindió su informe, en el que planteó lo siguiente:

a) En primer término, aceptó como cierta la reforma por la que se incorporó la fracción impugnada.

b) Consideró que los planteamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deben declararse infundados, pues la norma penal reformada establece los elementos valorativos y necesarios para que sin duda se configure el delito de abuso de autoridad. Negó que el legislador local pretendiera que se configure primero un delito federal para la actualización del delito de abuso de autoridad. Tampoco considera que los delitos de tortura y abuso de autoridad se excluyan valorativamente.



c) En su opinión, la norma impugnada no contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica.

7. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría General de la República formuló opinión en la que expuso que debían declararse fundados los conceptos de invalidez planteados por la Comisión promovente. Consideró que los elementos que componen el delito de abuso de autoridad, según el Código Penal para el Estado de Baja California, abarcan lo previsto para el delito de tortura en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, por lo que se genera inseguridad jurídica. Además, sostuvo que la norma impugnada se emitió sin que el Congreso del Estado de Baja California estuviera facultado para ello, pues se trata de una materia reservada al Congreso de la Unión.

8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

III. NORMA RECLAMADA

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, adicionado mediante el Decreto No. 242, que reformó diversas disposiciones de esa legislación penal:



"**Artículo 293. Tipo.** Comete el delito de abuso de autoridad todo servidor público, sea cual fuere su categoría, en los casos siguientes: ...

" **X.** Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

"..."

IV. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

12. El Decreto 242, por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Baja California, se publicó el ocho de junio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del nueve de junio al ocho de julio de dos mil dieciocho. El último día del plazo fue inhábil. Dado que la demanda se presentó el nueve de julio de dos mil dieciocho –día hábil siguiente–, es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución.¹

¹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"..."



14. En el caso, la Comisión Nacional impugnó un precepto del Código Penal para el Estado de Baja California, legislación estatal que, en su opinión, transgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional.

15. Conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.²

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

17. Corresponde a este Pleno determinar si la norma impugnada es constitucional. Para ello, se retomarán los precedentes de esta Suprema Corte respecto del sistema de distribución competencial en materia de tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

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

"...

" g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

"..."

² Acción de inconstitucionalidad 109/2017, foja 38.



18. Si bien, en principio, las entidades federativas tienen facultad para legislar en materia penal –facultad que comparten con la Federación–, existen materias específicas reservadas al Congreso de la Unión. Conforme al artículo 73, fracción XXI, constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes generales en las que establezca los contenidos mínimos respecto de ciertos tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.³

19. El diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se modificó el sistema de distribución competencial en materia de tortura. Se reservó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

20. Esta reforma, al asignar esta facultad legislativa de manera exclusiva al Congreso de la Unión, tuvo como finalidad homologar –como mínimo– los tipos penales de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y las sanciones correspondientes, además de establecer otras previsiones propias en la materia –como las medidas cautelares o de atención a las víctimas de esos delitos–,

³ "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;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;"



así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno –en relación con la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la ley general–.

21. Ante el reconocimiento de la gravedad de la tortura, la Constitución determinó que debe ser el Congreso de la Unión quien, en uso de su facultad exclusiva, se encargue de que la tipificación de este delito quede nítida e indudablemente separada de otras conductas ilícitas, de manera que refuerce la prohibición absoluta de la tortura; evite la impunidad de quienes la cometan; impida la imposición de penas menores a actos constitutivos de tortura; facilite el registro de los casos de tortura; no obstaculice la identificación tanto de parte del Estado como de las víctimas de los actos violatorios que están absolutamente prohibidos y garantice la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas de esta grave violación de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación.

22. Este Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016,⁴ así como la acción de inconstitucionalidad 109/2015,⁵ sostuvo que el sistema competencial establecido en el artículo 73 constitucional impide a las entidades legislar en materia de tortura. La facultad de regular el tipo penal de tortura –la tipificación y sanción de esta conducta– corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Este Pleno reiteró estas consideraciones al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2018 y su acumulada 17/2018.⁶

23. El veintiséis de junio de dos mil diecisiete se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor al día siguiente. Este ordenamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, estableció los tipos penales y sus sanciones.⁷ En su capítulo

⁴ Resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de 27 de marzo de 2017.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 31 de mayo de 2018.

⁶ Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de 8 de octubre de 2019.

⁷ "Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal,



segundo, la ley general distribuye la competencia de las autoridades; establece los supuestos en los que las autoridades federales deben estar a cargo de la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esa ley. El ordenamiento dispone que en los casos no contemplados serán las autoridades del fuero común quienes deban conocer y resolver sobre los delitos.

24. Así, de la ley no deriva una obligación para las entidades federativas de incorporar esos delitos en sus Códigos Penales. El Congreso de la Unión es el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

25. El decreto por el que se introdujo en la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, se publicó el ocho de junio de dos mil dieciocho. Esta Suprema Corte advierte que su publicación fue posterior a la reforma constitucional que reservó a la Federación la facultad de legislar en materia de tortura, así como a la publicación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Conforme al criterio sostenido por esta Suprema Corte respecto

como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento; o,

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."

"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que:

"I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior; o,

"II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."

"Artículo 26. Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente ley.

"Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

"Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."



del sistema competencial en la materia, esa circunstancia es suficiente para invalidar la fracción impugnada.

26. Este Tribunal Pleno estima que la fracción impugnada regula una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión. En efecto, aunque el texto de esa fracción no regula específicamente el delito de tortura, el Congreso Estatal equipara todas las conductas que constituyen violaciones a la integridad personal –como son la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de la incomunicación e intimidación que también son consideradas formas de tortura–.

27. Al margen de la obligación de los Estados de establecer penas correspondientes para cada una de las conductas en las que puedan incurrir los servidores públicos y que afecten la dignidad humana, en mayor o menor grado,⁸ este Pleno advierte que todas las descripciones que incluyó en la norma impugnada inciden –con diferencia de grado– en los mismos bienes jurídicos protegidos por los tipos penales especiales de tortura. De la misma manera, los hechos que pudieran ser investigados en función de esas descripciones –incomunicación, intimidación, entre otras– coinciden con los hechos descritos por el legislador federal en la materia de su competencia exclusiva.

28. En efecto, la tortura –en cualquiera de sus manifestaciones– debe investigarse como afectación al derecho humano de integridad personal, con independencia de la finalidad con la que se haya infligido, para que se

⁸ La Corte IDH ha entendido que el derecho a la integridad personal tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos. Por tanto, es necesaria la evaluación –sobre todo, de la posible anulación de la personalidad o la disminución de la capacidad física o mental como formas específicas de tortura– de cada caso concreto para la clasificación jurídica de los hechos que se pretenda sancionar. Ver caso *Loayza Tamayo vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C No. 42, párrafo 57.

Además, la Convención contra la Tortura, en su artículo 16.1, establece que: "Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes."



determinen las circunstancias en que se concretó la afectación al derecho humano a la integridad de la víctima y, de probarse tal circunstancia, se aplique la sanción respectiva a quien la cometió; todo ello conforme a los parámetros establecidos por el Congreso de la Unión al regular el delito de tortura. En este sentido se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2017.⁹

29. Así, este Pleno concluye que las consecuencias de la aplicación de la fracción impugnada evidencian una regulación material sobre hechos constitutivos de tortura –materia reservada a la Federación–. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de la fracción X del artículo 293 del Código Penal para el Estado de Baja California, introducida por decreto de ocho de junio de dos mil dieciocho.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

30. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de la misma y 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 las sentencias producirán sus efectos que, en materia penal, pueden ser retroactivos.

31. Así, se declara la invalidez del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California.

32. Esta declaración de invalidez surtirá efectos de manera retroactiva a la fecha en que entró en vigor el Decreto No. 242 que incorporó las disposiciones, es decir, el nueve de junio de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal.

33. Como consecuencia de la declaratoria de invalidez, si bien no fueron impugnados, este Pleno considera necesario declarar la invalidez, por extensión, del artículo 289 Bis, en la porción normativa "y tortura", así como de los artículos 307 Bis

⁹ Resuelta en sesión del 14 de octubre de 2019.



y 307 Ter del Código Penal para el Estado de Baja California, pues regulan la conducta de tortura y sus sanciones, materia reservada para el Congreso General.

34. Como se advirtió anteriormente, esa conducta se encuentra ya regulada en la ley general de la materia, por lo que la invalidez decretada en esta determinación debe retrotraerse a la fecha en que dicha ley general comenzó a surtir efectos, esto es, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete.

35. Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados desde su origen, por lo que en cada uno de ellos se deberá reponer el procedimiento y aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes vigente al momento de la comisión de los hechos por los que se hubiera iniciado el proceso. Este Pleno advierte que ello no vulnera el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.

36. Asimismo, conforme al 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, la declaración de invalidez por extensión de las disposiciones señaladas surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, en términos de los artículos 105 de la Constitución y 45 de la referida ley reglamentaria.

37. Esta resolución surtirá efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California. Para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse esta resolución al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Baja California. Asimismo, se deberá notificar a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad.

IX. DECISIÓN

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



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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de junio de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al nueve de junio de dos mil dieciocho, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 289 Bis, en su porción normativa "y tortura", 307 Bis y 307 Ter del Código Penal para el Estado de Baja California, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII de este dictamen.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, como se precisa 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 Baja California, 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 toca 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 293, fracción X, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de junio de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, 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 de la sentencia, consistentes en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al nueve de junio de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, 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 de la sentencia, consistentes en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 289 Bis, en su porción normativa "y tortura" 307 Bis y 307 Ter del Código Penal para el Estado de Baja California, la cual surtirá sus efectos retroactivos a



la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, 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 de la sentencia, consistentes en: 3) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, según lo exija cada asunto, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, 4) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California y 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Baja California, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES EMITIDAS POR UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO FEDERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGISLATIVO (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE LE ATRIBUYE LA EMISIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES TIENE LA REPRESENTACIÓN DE ESTE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (ARTÍCULO 55, FRACCIONES III Y IV, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES).

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



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE SURTE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EXISTIÓ UN CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS.

VIII. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE RIGE SU NATURALEZA DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

IX. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UN ÁMBITO DE PODER QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES, POR SER TITULAR DE FACULTADES CONSTITUCIONALES PROPIAS.

X. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL EJERCICIO DE SU FACULTAD REGULATORIA DEBE PROYECTARSE SOBRE EL ÁMBITO MATERIAL DE SU COMPETENCIA ESPECIALIZADA.

XI. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL CONSTITUYEN UNA FUENTE JURÍDICA JERÁRQUICAMENTE INFERIOR A LAS LEYES EMITIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

XII. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS.

XIII. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SE ENCUENTRAN SUJETAS AL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA DE LA LEY, EN LA FORMA DE EXIGENCIA NORMATIVA DE NO CONTRADICCIÓN.

XIV. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY NO ES APLICABLE, POR REGLA GENERAL, A LAS DISPOSICIONES QUE EMITE.

XV. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA VINCULACIÓN DE SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL AL PRINCIPIO DE SUBOR-



DINACIÓN JERÁRQUICA A LAS LEYES TRASCIENDE A SU ESTATUTO ORGÁNICO.

XVI. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. CONFORME AL SISTEMA DE DESIGNACIÓN DUAL DE SUS FUNCIONARIOS PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, NO EXISTEN NOMBRAMIENTOS QUE EL PLENO DEL INSTITUTO PUEDA REALIZAR SI NO ES A PROPUESTA DEL O DE LA COMISIONADA PRESIDENTA.

XVII. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL RÉGIMEN DUAL DE NOMBRAMIENTOS, POR EL QUE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA PROPONE Y EL PLENO DESIGNA, SE INSTITUYE COMO UN SISTEMA CONGRUENTE DE CONTRAPESOS Y EQUILIBRIOS DENTRO DE ESTE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

XVIII. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA ATRIBUCIÓN DE LA COMISIONADA O COMISIONADO PRESIDENTE DE PROPONER AL PLENO A LOS FUNCIONARIOS QUE HABRÁN DE INTEGRARLO, SE JUSTIFICA AL SER LA PRESIDENCIA DE ESTE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO RESPONSABLE DE SU CONDICIÓN FRENTE AL SENADO.

XIX. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE A LA COMISIONADA O COMISIONADO PRESIDENTE NOMBRAR Y REMOVER AL PERSONAL, "SALVO LOS CASOS PREVISTOS EN LA PRESENTE LEY O EL ESTATUTO ORGÁNICO", NO OTORGA AL PLENO LA POSIBILIDAD DE NOMBRAR Y REMOVER SERVIDORES PÚBLICOS SIN PARTICIPACIÓN ALGUNA DE LA PRESIDENCIA (INVALIDEZ DEL PUNTO SEGUNDO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MODIFICA SU ESTATUTO ORGÁNICO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

XX. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ACUERDO QUE MODIFICA EL RÉGIMEN DUAL DE DESIGNACIONES DE SUS FUNCIONARIOS PREVIAMENTE ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE TELECO-



MUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA A LAS LEYES EN SU MODALIDAD DE NO CONTRADICCIÓN (INVALIDEZ DEL PUNTO SEGUNDO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MODIFICA SU ESTATUTO ORGÁNICO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DOS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (INVALIDEZ DEL PUNTO SEGUNDO DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MODIFICA SU ESTATUTO ORGÁNICO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE OCTUBRE DE 2020).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2020. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

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

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito presentado el trece de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, promovió controversia constitucional contra el "*Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto*



orgánico", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** El actor consideró violados los artículos 16, 49, 73, fracciones X y XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estimar que se actualizó una violación a su esfera competencial.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Cámara de Senadores manifestó, en esencia, los argumentos siguientes:

Primero. Con la emisión del acuerdo impugnado, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (*en adelante IFT*) violó el principio de legalidad en su modalidad de no contradicción, en la medida en que modificó radicalmente el régimen de remoción y nombramiento de sus servidores públicos previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (*en lo sucesivo LFTR*).

El Pleno del IFT excedió sus atribuciones constitucionales e invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al interpretar arbitrariamente los artículos 17 y 20 de la LFTR y atribuirse la competencia concedida al comisionado presidente del instituto, lo que se traduce en una violación al principio de legalidad *lato sensu*.

a) Violación al principio de división de poderes

La porción normativa impugnada omite analizar lo dispuesto en el artículo 17, fracción IV, de la LFTR, que dispone expresamente la facultad originaria del Pleno de dicho instituto de designar a los funcionarios que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción.

Además, no interpreta correctamente lo previsto en la fracción XIII del artículo 20 de la LFTR, porque asume que en el Estatuto Orgánico del IFT puede establecerse un mecanismo para la designación y nombramiento del personal del instituto, distinto al previsto en ley de la materia, cuando en realidad es una atribución del comisionado presidente "nombrar y remover" al personal de dicho



Instituto, sin la participación del Pleno, salvo en los casos en los que dicha facultad esté prevista en la ley o el estatuto orgánico.

En ese sentido, a través de la porción normativa tildada de inconstitucional, el Pleno del IFT modificó sustancialmente el régimen de nombramiento y remoción establecido por el Congreso de la Unión en la LFTR, pues no sólo monopolizó dichas facultades, sino que las eliminó de la esfera de competencia del comisionado presidente.

La modificación al régimen de nombramiento y remoción de los servidores públicos del IFT, establecido en los artículos 17 y 20 de la LFTR, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, pues si bien el artículo 17, fracción II, de la ley referida otorgó a dicho instituto la facultad para emitir su propio estatuto orgánico, ello no le permite modificar lo establecido en la ley federal.

Además, la modificación al estatuto orgánico desincorpora la facultad primaria que por disposición de la ley corresponde al comisionado presidente del IFT para proponer al Pleno, en los casos establecidos, el nombramiento o la remoción de los servidores públicos al interior del instituto.

En consecuencia, con la emisión de la porción normativa impugnada, que modifica los artículos 6o. y 14 del estatuto orgánico, el Pleno del IFT invade las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión, en violación del principio de división de poderes.

b) Violación al principio de legalidad, en específico, al principio de no contradicción

Al resolver la controversia constitucional 114/2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló la forma bajo la que puede acreditarse si los actos del IFT exceden su facultad regulatoria. Así, emitió la tesis de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY."



Con base en el criterio citado, se pone en evidencia la invasión a las atribuciones del Congreso de la Unión así como la violación al principio de no contradicción, por las razones siguientes:

Al modificar el régimen de nombramiento y remoción establecido en la LFTR, se vulneró el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expidió la ley referida, en tanto establece que el IFT debía adecuar su estatuto orgánico a la ley.

La atribución concedida al Pleno del IFT para emitir su propio estatuto implica sólo la posibilidad de establecer las atribuciones que le corresponden a los servidores públicos de un nivel inferior al de los comisionados, toda vez que las atribuciones de estos últimos están previstas en la LFTR, cuyas disposiciones únicamente pueden ser reformadas por el Congreso de la Unión.

No puede considerarse que los artículos 17 y 20 de la LFTR otorgan al Pleno del IFT la potestad para atribuirse facultades adicionales a las concedidas por el legislador federal, así como para modificar la esfera de competencia del comisionado presidente, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

El estatuto orgánico, como norma de rango inferior, está subordinado al mandato de la LFTR, sobre todo en materias que no son de estricta regulación técnica, sin que pueda considerarse que el régimen de nombramiento y remoción de los servidores públicos del IFT se ubique en ese supuesto.

De esta manera, debe entenderse que a través del estatuto únicamente puede establecer las atribuciones que corresponden a los servidores públicos de nivel inferior a los comisionados, porque sus atribuciones están establecidas en la LFTR, que sólo puede ser reformada por el Congreso de la Unión.

Asimismo, la norma impugnada permite una usurpación de facultades por parte del Pleno del IFT, en perjuicio del comisionado presidente y una ruptura del orden legal establecido por el legislador en la LFTR en tanto que, al modificar el estatuto orgánico, el Pleno del IFT se atribuyó facultades propias del comisionado presidente, en invasión de las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión.



El Pleno y el comisionado presidente del instituto cuentan con una nómina competencial diferenciada en la ley, puesto que de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la LFTR, el Pleno cuenta con una facultad deliberativa respecto de los asuntos de mayor relevancia en la materia de su competencia; por su parte, al comisionado presidente le corresponde la función ejecutiva y operacional del instituto, como se advierte de las fracciones III y IV del artículo 20 de la propia ley.

No obstante, la LFTR establece supuestos en los que ambos deben ejercer atribuciones de manera coordinada, como en el caso de las relacionadas con el nombramiento, previstas en los artículos 17, fracciones III y IV, y 20, fracciones VIII y XIII, de la ley en cita.

De esta manera, contrario a lo dispuesto por el acuerdo impugnado, conforme a la LFTR las facultades para nombrar sólo son de tres tipos: (i) las que, por mandato de ley, deben realizarse por el Pleno conforme a las propuestas del comisionado presidente, específicamente respecto del titular de la autoridad investigadora y el secretario técnico del Pleno; (ii) las que, conforme al estatuto orgánico, debe realizar el Pleno a propuesta del comisionado presidente; y, (iii) las designaciones que de manera directa realiza el comisionado presidente.

Así, a través del acuerdo impugnado, el Pleno de IFT creó un nuevo tipo de nombramiento que no tiene sustento en la LFTR, porque a través de la reforma, las designaciones que realiza el Pleno del instituto se llevan a cabo sin propuesta alguna del comisionado presidente, supuesto en el que se encuentran los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, conforme al artículo 6, fracción XXXVI Bis, del estatuto.

c) Violación al principio de legalidad *lato sensu*

Se actualiza una violación al principio de legalidad *lato sensu*, porque el Pleno del IFT estableció, en un ordenamiento inferior, excepciones adicionales a las previstas en la LFTR, aun cuando los comisionados no pueden modificar directa o indirectamente lo dispuesto en la ley, lo que en el caso sucedió al apropiarse de las facultades de nombramiento y remoción conferidas al comisionado presidente en el artículo 20 de la ley de la materia.



El Pleno del IFT estableció limitaciones a la facultad de nombramiento y remoción del comisionado presidente, dejándole sólo la facultad para nombrar a la autoridad investigadora y a la Secretaría Técnica del Pleno, eliminando la facultad para nombrar y remover a los demás servidores públicos del instituto.

Tercero (así referido por la accionante, pero por orden corresponde al segundo). Se contraviene el principio de separación de poderes, porque el Pleno del IFT extralimitó su función de regulación interna, que está subordinada a la ley, y alteró las atribuciones que la LFTR confiere tanto al comisionado presidente como al propio Pleno, pues a través del acuerdo impugnado el Pleno del instituto trastornó el diseño legislativo y, por tanto, el funcionamiento de las instancias del instituto, conforme al título segundo de la LFTR.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los actos de producción normativa del IFT se rigen por el principio de legalidad que, de manera similar pero no idéntica a las limitaciones que acotan la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, se traduce en limitaciones que se manifiestan en los subprincipios de no contradicción y de subordinación jerárquica con la ley. Asimismo que el IFT cuenta con un poder de creación normativa más amplio, con competencias cuasi legislativas, pero únicamente cuando se trata de disposiciones para configurar el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, de no tratarse de esas disposiciones, las limitaciones derivadas del principio de legalidad son aplicables con mayor rigidez.

En ese sentido, si en el caso existe la LFTR que regula los aspectos generales de funcionamiento y diseño institucional del IFT, lo cual es ajeno al ámbito de especialidad técnica de éste, la ley debe prevalecer jerárquicamente sobre cualquier norma que sancione el Pleno del instituto, mediante la expedición de su estatuto orgánico. Es aplicable, por analogía, la tesis P./J. 48/2015 (10a.), de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). A SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD MODULADO CONSTITUCIONALMENTE POR EL MODELO DE ESTADO REGULADOR."



La norma impugnada no se refiere al ámbito de especialización técnica del IFT, por lo que no hay razón para cuestionar la prevalencia jerárquica de dicha ley sobre el estatuto orgánico del instituto referido.

El modelo de "Estado regulador" que ha referido la Suprema Corte en precedentes relativos a órganos constitucionales autónomos y sus competencias cuasi legislativas corresponde exclusivamente al Poder Legislativo decidir qué mercado debe regular, sólo después y como consecuencia de ello, el órgano regulador está habilitado para ejercer sus competencias regulatorias, en el ámbito de su especialización técnica.

Las disposiciones contenidas en el título segundo de la LFTR, alteradas con el acuerdo impugnado, corresponden al diseño institucional básico del instituto que únicamente puede ser determinado por el Congreso de la Unión, a saber, el Pleno, el comisionado presidente, los comisionados, la autoridad investigadora, el Consejo Consultivo, el Órgano Interno de Control y el secretario técnico, todos del IFT.

La fracción II del artículo 17 de la LFTR establece que el Pleno del IFT debe regular en el estatuto orgánico la "organización y distribución de facultades de sus unidades", de lo que se colige que en el estatuto sólo se pueden distribuir facultades a partir del rango jerárquico de "unidades", que es de rango inferior a los órganos que regula la LFTR.

El Estatuto Orgánico del IFT es un ordenamiento subordinado a la LFTR y, como tal, no puede exceder ni contradecir lo dispuesto por ella, en términos del principio de legalidad que rige los actos de producción normativa del instituto demandado.

El acuerdo impugnado equivale a aceptar que con el voto de cinco comisionados del Pleno del instituto pudiera suprimirse la relevancia y contrapeso que representa la figura del comisionado presidente o cualquier otra prevista en la ley, haciendo nugatorias sus atribuciones.

El acuerdo impugnado viola el principio de legalidad porque invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, en virtud de que el Pleno del IFT



pretende suplantarse en las funciones que le corresponden exclusivamente al comisionado presidente, no así al Pleno como órgano colegiado.

El Pleno del IFT se arroga una facultad no prevista en la ley para designar y remover a ciertos funcionarios del IFT, además, suprime materialmente la facultad que le corresponde al comisionado presidente, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción XIII, de la LFTR.

Se pretende alterar el diseño legislativo previsto en la LFTR, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, con base en una errónea interpretación de los artículos 17 y 20 de la ley referida, en contravención del principio de legalidad.

El Pleno del instituto pretende romper con el diseño legislativo que establece la regla general relativa a que sea el comisionado presidente quien designe y remueve libremente al personal del instituto, al subrogarse la facultad para designar y remover al personal de alto nivel del IFT, sin intervención del comisionado presidente.

CUARTO.—Radicación, admisión y trámite de la demanda. Por acuerdo de diecisiete de noviembre 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 controversia constitucional 184/2020 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Mediante acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Instituto Federal de Telecomunicaciones, al que ordenó emplazar para que presentara su contestación de demanda dentro del plazo de treinta días hábiles, además, lo requirió para que remitiera copia certificada de todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia del juicio trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.



QUINTO.—Contestación de la demanda. Por oficio recibido 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, Adolfo Lombardo Badillo Ayala, en su carácter de director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, contestó la demanda de controversia constitucional y remitió copia certificada de los antecedentes del acto reclamado.

Sobre el particular, narró los antecedentes que estimó convenientes, manifestó que es cierto que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió el acuerdo impugnado; hizo valer las causas de improcedencia que, a su parecer, se actualizan en el asunto; ofreció pruebas y precisó las razones y fundamentos por los cuales —estima— debe sostenerse la validez del acuerdo impugnado, los que ahora se sintetizan:

Primero. Deviene inoperante el primer concepto de invalidez, porque la Cámara de Senadores parte de una premisa errónea, porque con la modificación a los artículos 6o. y 14 del estatuto orgánico no se realizó una interpretación arbitraria a los artículos 17 y 20 de la LFTR y, por tanto, el Pleno del IFT no se atribuyó competencias que el Congreso de la Unión concedió al comisionado presidente.

Si bien el artículo 20, fracción XIII, de la LFTR prevé la facultad del comisionado presidente para designar al personal del instituto, lo cierto es que también establece que en el estatuto orgánico puede establecerse un mecanismo distinto para su designación y remoción, por lo que con la modificación impugnada, sólo se están ejerciendo las facultades previstas en la legislación federal para designar a los funcionarios y empleados que se determinen en el propio estatuto, dejando a salvo los nombramientos que deben ser a propuesta del comisionado presidente, establecidos en los artículos 17, fracción III, y 20, fracción VIII, de la LFTR, así como en el 14, fracción VII, del Estatuto Orgánico del IFT.

Sostiene que el nombramiento y remoción de los servidores públicos del IFT es una facultad originaria del Pleno, como órgano máximo de decisión, al que le corresponde emitir disposiciones administrativas de carácter general para cumplir lo dispuesto en la ley, así como ejercer de manera exclusiva e indelega-



ble la facultad para emitir su estatuto orgánico donde se regula la organización y distribución de las facultades que las unidades administrativas; además, para designar a los funcionarios que se determinen en el propio estatuto, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción.

El artículo 20, fracciones III, VIII y XIII, de la LFTR no puede desvincularse del sistema normativo previsto en los artículos 15, fracción I, y 17, fracciones II, IV y XV, de la ley referida, ni de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Federal, de cuyo análisis se advierte que el propio Congreso de la Unión delegó en favor del Pleno del IFT la facultad para establecer en el estatuto orgánico, excepciones a la facultad de nombramiento y remoción a cargo del comisionado presidente.

El IFT, como órgano constitucional autónomo, cuenta con competencias constitucionales propias oponibles a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, conforme al artículo 49 de la Constitución, esto es, tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar para realizar sus fines institucionales.

En la controversia constitucional 117/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificó como constitucional la atribución otorgada al Instituto Federal de Telecomunicaciones de expedir disposiciones administrativas de carácter general, no sólo para efectos de regulación interna, sino también para el cumplimiento de la función regulatoria que le otorgó el Poder Reformador, de ahí que resulte constitucional la facultad regulatoria que se traduce en la emisión de disposiciones administrativas de carácter general, que se refieren a cuestiones sustantivas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, ya que se distinguió dicha facultad de aquella que corresponde al Poder Legislativo para emitir leyes.

En consecuencia, es constitucional la atribución que tiene el IFT para expedir disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones, incluyendo sus disposiciones regulatorias internas, como es el estatuto orgánico y sus modificaciones.

Los artículos 17, fracciones II y IV, y 20, fracción XIII, de la LFTR facultan al Pleno para emitir su estatuto orgánico, en el que se regulará, al menos, la orga-



nización y distribución de facultades de sus unidades, sin que se limite al Pleno para emitir el estatuto de cierta manera, esto es, que se dejó libertad para que se estableciera la organización y distribución interna.

La modificación al Estatuto Orgánico del IFT no impide que el comisionado presidente presente al Pleno propuestas de designación y remoción de funcionarios, como lo establece el artículo 20, fracción VIII, de la LFTR, en la medida en que su facultad permanece intocada en la redacción de la modificación aprobada, como puede advertirse de la parte final de la fracción XXXVI Bis del artículo 6o. y 14 del estatuto orgánico.

Como lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es posible aplicar a las disposiciones administrativas de carácter general emitidas por el Pleno del IFT, los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica, al menos, con el mismo grado de exigencia aplicable, a los reglamentos del Poder Ejecutivo.

No se acredita la violación al principio de reserva de ley, en la medida en que la propia Constitución Federal facultó al IFT para emitir su estatuto orgánico en el que, al menos, se regulará la organización y distribución de facultades de sus unidades, retomando lo señalado en el artículo 17, fracciones II y IV, de la LFTR.

El Pleno del IFT no excedió sus atribuciones al modificar el estatuto orgánico, tampoco contravino lo previsto en el artículo 20, fracción VIII, de la LFTR, sino que ejerció las facultades que la Constitución Federal le atribuyó y que la propia ley de la materia reconoce en las fracciones II y IV del artículo 17, en las que se estableció que emitiría su propio estatuto orgánico y designaría a los funcionarios que ahí se determinan, facultades que sólo tienen repercusiones en el funcionamiento interno y la efectividad del instituto, atendiendo a su autonomía constitucional, sin que se altere el diseño institucional previsto en la Constitución ni en la ley federal.

El acuerdo impugnado, lejos de vulnerar la ley, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 20, fracción XIII, de la LFTR, en la medida en que, en uso de sus facultades, el Pleno del IFT estableció un supuesto distinto para la designación de



determinados servidores públicos del instituto, en el que la designación y remoción la realiza el Pleno sin necesidad de propuesta.

Sostener que el Pleno del IFT no puede modificar su estatuto orgánico en lo relativo a su organización haría inaplicable lo previsto en la fracción XIII del artículo 20 de la LFTR, ya que el Pleno del IFT nunca podría modificarlo estableciendo alguna salvedad o excepción sólo porque la ley está reservada para el Congreso de la Unión, lo cual, incluso, no está previsto expresamente.

El Pleno del IFT, al modificar el estatuto orgánico, no interpretó arbitrariamente los artículos 17 y 20 de la LFTR, ni se atribuyó la competencia que el Congreso de la Unión concedió al comisionado presidente, en la medida en que las facultades previstas en la ley o en el propio estatuto permanecen intocadas en virtud de que el artículo 6, fracción XXXVI Bis, del Estatuto Orgánico del IFT establece la facultad de designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores del instituto, así como de resolver sobre su remoción, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17, fracción III, de la LFTR.

De la interpretación conjunta y armónica del artículo 28, párrafo vigésimo, fracción III, de la Constitución Federal, así como de los numerales 16 y 17 de la LFTR, se advierte que el Pleno, al ser el órgano máximo de gobierno y decisión, está facultado para realizar las modificaciones que estime pertinentes para dar continuidad a las tareas encomendadas como órgano regulador de las telecomunicaciones y la radiodifusión, sin que de la Constitución Federal se advierta que se hubiera otorgado facultades al Congreso de la Unión para legislar respecto a la organización o distribución del IFT, sino que ello fue encomendado al propio instituto.

En la LFTR no se estableció que la designación del titular de la Unidad de Competencia debía hacerla el Pleno a propuesta del comisionado presidente de dicho instituto, por lo que resulta claro que el legislador dotó al Pleno del IFT de atribuciones para establecer en el estatuto orgánico excepciones tendientes a regular nombramientos y remociones de algunos funcionarios, de ahí que no existe invasión a las facultades del Congreso de la Unión.

No existe violación a los artículos 16, 49 y 73, fracciones X y XVII, de la Constitución Federal, ya que el IFT ha actuado dentro de su esfera competencial



y en aras de su competencia constitucional, conforme a lo establecido por el artículo 28 constitucional, por lo que la reforma al Estatuto de ninguna manera genera ni implica contradicción en la política pública adoptada por el legislador y la regulación del instituto, pues obedece a una regulación interna del IFT que garantizará su buen funcionamiento.

No existe afectación a la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues la reforma al estatuto orgánico es de índole sustantiva, porque está subordinada a lo establecido en los artículos 17, fracción IV, 20, fracciones VIII y XIII, de la LFTR y ésta, a su vez, a lo establecido en el artículo 28 constitucional, que señala que el IFT puede emitir su propio estatuto orgánico y, por ende, reformarlo; de ahí que el instituto actuó dentro de su esfera de competencia.

Segundo. Debe declararse infundado el tercer concepto de invalidez porque, contrario a lo sostenido por la parte actora, la producción de regulación interna no está limitada ni reservada a la ley, sino que se materializa a través de la emisión del estatuto orgánico del instituto, más aún cuando la propia legislación secundaria emitida por el Congreso de la Unión reconoce al Pleno del IFT la facultad para emitir su estatuto orgánico para regular, al menos, la organización y distribución de facultades de sus unidades, así como para establecer los mecanismos para la designación, nombramiento y remoción de aquellos funcionarios que así se determine, a excepción, del titular de la autoridad investigadora y del secretario técnico del Pleno del IFT, al tener un tratamiento específico en la LFTR.

Resulta ilógico que el Pleno del IFT esté facultado para expedir el estatuto orgánico para su funcionamiento, pero que no pueda intervenir en la designación de su personal, pues ello es esencial en una autoridad técnico-especializada, por ser una cuestión integral no sólo de atribuciones, sino de capacidades y cualidades del mismo personal que ejerce los cargos públicos.

La facultad regulatoria es un mecanismo que permite garantizar la plena independencia del ente regulador, de modo que, en la medida en que su organización pueda verse comprometida por otros poderes, la independencia en sus decisiones, funcionamiento e imparcialidad en sus actuaciones también se ve comprometida.



SEXTO.—**Trámite de la contestación de demanda.** En acuerdo de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda y por cumplido el requerimiento formulado a la demandada, ordenó correr traslado con copia simple de ese oficio al actor, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para los efectos legales correspondientes, y señaló fecha y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, mediante el sistema de videoconferencias.

SÉPTIMO.—**Audiencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

OCTAVO.—**Opinión.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no rindieron opinión en el presente asunto, a pesar de estar debidamente notificadas.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** En acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor decretó el cierre de instrucción del presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la ley reglamen-

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

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

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."



taria,²10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ por tratarse de un conflicto entre el Congreso de la Unión (a través de la Cámara de Senadores) y un órgano constitucional autónomo (IFT) por la constitucionalidad de un acuerdo general emitido por éste, al que se le reprocha una extralimitación de facultades en detrimento de las legislativas del actor.

SEGUNDO.—Certeza y precisión de los actos reclamados. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,⁵ se procede a precisar en forma concreta la norma que es objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerla por demostrada.

El Congreso actor promovió controversia constitucional contra el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte, por medio del cual el Pleno del IFT adiciona una fracción XXXVI Bis al artículo 6, reforma el último párrafo del artículo 14 y deroga la fracción V del artículo 6 y la fracción VI del artículo 14 del propio estatuto.

² "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



Por consiguiente, la materia de impugnación se constriñe a las normas referidas, cuya emisión se atribuyó al Pleno del IFT, quien las reconoció y cuya existencia se hace constar con la publicación del Diario Oficial de la Federación, de dos de octubre de dos mil veinte.

TERCERO.—**Oportunidad.** La demanda de controversia constitucional se presentó oportunamente.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, se advierte que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

En ese sentido, a efecto de establecer si la demanda se presentó oportunamente, es necesario tener en cuenta que en la especie se impugna el "*Acuerdo*



mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico", con motivo de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte; por tanto, el plazo para interponer la demanda respectiva transcurrió del cinco de octubre al dieciocho de noviembre de dos mil veinte, sin considerar los días tres, cuatro, diez, once, doce, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre, así como el uno, dos, siete, ocho, catorce, quince y dieciséis de noviembre, todos de dos mil veinte, por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ y punto primero, incisos a), b), g) y h), del Acuerdo General Número 18/2013⁸ de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

⁸ Acuerdo General Número 18/2013

"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:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

d) El primero de enero;

"e) El cinco de febrero;

"f) El veintiuno de marzo;

"g) El primero de mayo;

"h) El cinco de mayo;

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre;

"k) El veinte de noviembre;

"l) El veinticinco de diciembre;



En ese sentido, si la demanda se presentó el trece de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que se promovió dentro del plazo legal previsto para ello.

CUARTO.—Legitimación activa. En términos de lo previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión está legitimado para promover controversia constitucional contra actos o disposiciones generales emitidas por un órgano constitucional autónomo federal.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

"También se considerarán inhábiles para el cómputo de dichos plazos, los días que así se hubieren declarado por el tribunal ante el cual deba interponerse un medio de defensa de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Cuando un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito remitan a este Alto Tribunal un recurso de la competencia de éste, que deba interponerse ante aquél, deberá certificar si los días que transcurrieron entre la fecha de la notificación de la resolución impugnada y la de la interposición del medio de impugnación, fueron hábiles o inhábiles en el tribunal respectivo."

⁹ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"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."



Bajo tales consideraciones, debe estimarse que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión está legitimada para promover la presente controversia constitucional, toda vez que reclama del Instituto Federal de Telecomunicaciones (órgano constitucional autónomo de conformidad con lo previsto en el artículo 28 constitucional) el acuerdo mediante el cual modifica su estatuto orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte, al estimar que invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 41/2015 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA."¹⁰

¹⁰ Cuyo texto es: "Debe reconocerse la legitimación activa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión cuando acuda sin la otra a promover la acción de controversia constitucional contra una norma o acto de un órgano constitucional autónomo, pues aunque el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiera de manera genérica al 'Congreso de la Unión' como titular de la acción, a diferencia de otras fracciones del propio artículo que especifican que podrá acudir cualquiera de las Cámaras, su significado no se agota con su literalidad, ya que, como sucede con la generalidad de las normas constitucionales, debe acudirse a una interpretación funcional y teleológica, que tome en consideración que la finalidad de las controversias constitucionales es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y federal, finalidad que se comprometería si se sostuviera que las Cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual, tienen vedado acudir a defender las facultades legislativas frente a ciertos actos o normas de un diverso órgano primario del Estado Mexicano. En ese sentido, la interpretación funcional que debe adoptarse de la expresión 'Congreso de la Unión' obliga a entender a ese órgano a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral que posiciona tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores como entes representativos que, para todos los efectos, deben considerarse colegisladoras, con la aptitud suficiente de defender en lo individual las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión, frente al resto de los órganos primarios del Estado, máxime que el artículo 50 de la Constitución Federal apoya esta interpretación funcional, al prever que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de donde se sigue que el sistema bicameral inserto en nuestro modelo constitucional, exige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer igual representación a cualquiera de las Cámaras para acudir a defender las facultades conferidas en la Carta



Además, debe tenerse en cuenta que la demanda la suscribió Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, lo que acreditó con la copia certificada del acta de la junta previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en la que se le designó para ocupar el cargo con el que se ostenta, para el tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Cuarta Legislatura.

En ese sentido, si de acuerdo con lo previsto en el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ la representación jurídica de la Cámara de Senadores corresponde al presidente de su Mesa Directiva, es claro que la presente controversia constitucional se promovió por parte legitimada para ello.

Ilustra lo anterior, la tesis de la Segunda Sala 2a. CLXXXVI/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ORIGINARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA VÍA, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA."¹²

Fundamental al Congreso de la Unión; por tanto, se concluye que el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional debe interpretarse de manera funcional con ese sistema básico de organización de la representación democrática, por lo que al disponer que a la controversia constitucional puede acudir el Congreso de la Unión, debe entenderse que puede hacerlo a través de cualquiera de sus Cámaras, en términos del artículo 50 señalado.". Datos de localización: Época: Décima. Registro digital: 2010667. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, materia constitucional, tesis P./J. 41/2015 (10a.), página 31.

¹¹ "Artículo 67.

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

¹² Cuyo texto es: "Del análisis de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de dicha ley, se desprende que la representación del actor, demandado y tercero interesado en las controversias constitucionales, se ejerce por conducto de los funcionarios que tengan reconocida originalmente tal facultad por la ley que los rige y que excepcionalmente, salvo prueba en contrario, se presume a favor de quien comparezca a juicio. Ahora bien, si se toma en consideración lo anterior y que de conformidad con lo establecido por el artículo 67, primer párrafo, e inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de ese órgano legislativo es su representante



QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Debe reconocerse legitimación pasiva en la presente controversia constitucional al Instituto Federal de Telecomunicaciones, toda vez que se le atribuye la emisión de la norma general impugnada, aunado a que al contestar la demanda manifestó que ello es cierto. Además, comparece por conducto de quien legalmente ostenta su representación.

De conformidad con lo previsto en el artículo 55, fracciones III y IV, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, corresponde al director general de Defensa Jurídica representar a dicho órgano en toda clase de juicios, así como llevar a cabo todas las acciones conducentes para su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³

En ese sentido, del escrito de contestación se advierte que el Instituto Federal de Telecomunicaciones compareció por conducto de Adolfo Lombardo

jurídico, resulta inconcuso que dicho funcionario es quien tiene originariamente su legal representación en las controversias constitucionales, sin que obste el hecho de que entre sus atribuciones esté la de otorgar poderes para actos de administración y para representar a la referida Cámara ante los tribunales, pues en el numeral últimamente citado se señalan dos formas diversas de representación: una que nace por disposición de la ley, al indicar específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano, y otra que dimana de un acto posterior de voluntad (mandato) del funcionario investido expresamente por la ley con facultades de representación jurídica general, la cual constituye un medio diverso para efectos de la representación que prevé el referido artículo 11, ya que en las controversias constitucionales no es permisible la representación por mandato, razón por la que en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad, debe atenderse a lo establecido en los mencionados artículos 105 de la Constitución Federal y 11 de su ley reglamentaria". Datos de localización: Época: Novena. Registro digital: 188641. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, materia constitucional, tesis 2a. CLXXXVI/2001, página 819.

¹³ "Artículo 55. Corresponde a la Dirección General de Defensa Jurídica el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar legalmente al instituto, a su presidente y a los comisionados en toda clase de juicios, procedimientos administrativos e investigaciones ante los tribunales y otras autoridades competentes; ejercitar todas las acciones, excepciones y defensas que competan al instituto; formular escritos de demanda o contestación en toda clase de procedimientos judiciales o contencioso-administrativos, ofrecer pruebas, formular alegatos e interponer todo tipo de recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; y, en general, atender la tramitación de los juicios y procedimientos y dar cumplimiento a las resoluciones que en ellos se pronuncien, así como coordinar la defensa en los juicios promovidos en el extranjero en que sea parte del (sic) instituto;

"IV. Elaborar el proyecto de demanda de controversia constitucional a que se refiere el artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución, así como realizar todas las acciones conducentes de defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."



Badillo Ayala, director general de Defensa Jurídica, carácter que acreditó con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el veinticuatro de septiembre de dos mil trece.

SEXTO.—Causas de improcedencia. Por ser un tema de estudio preferente y oficioso, se procede al análisis de las causas de improcedencia planteadas por las partes o que, en su caso, se adviertan de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.¹⁴

El IFT en la contestación de la demanda de controversia constitucional hace valer dos causas de improcedencia, a saber:

Primera causa de improcedencia. En los incisos que el IFT identifica como A) y B) de la demanda, plantea que la controversia resulta improcedente, porque la parte actora no acredita la invasión de facultades entre órganos de poder a que se refiere el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal y, en ese sentido, no cuenta con interés jurídico ni legítimo para promover el medio de control constitucional. Al respecto, en esencia argumenta lo siguiente.

La modificación que el Pleno del instituto hizo a su estatuto orgánico es una atribución reconocida a nivel constitucional, además, se trata de una facultad exclusiva e indelegable que se aboca a regular la organización, funcionamiento y distribución de facultades entre las distintas unidades administrativas del instituto, tal como lo dispone el artículo 17, fracción II, de la LFTR. Por tanto, no existe invasión de facultades del Congreso de la Unión, y toda vez que el objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, la controversia es improcedente.

Además, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión carece de interés legítimo y jurídico para promover la controversia constitucional, porque

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



no existe un principio de afectación a su esfera competencial, pues la presunta inconstitucionalidad que se cuestiona deriva de que el IFT excedió su ámbito competencial, lo cual no aconteció.

La emisión del acuerdo cuya invalidez se demanda no es suficiente para fundar la acción de controversia constitucional, pues suponiendo sin conceder que dicho acto pudiera ser lesivo de los intereses de determinados sujetos, ello no es suficiente para incoar un juicio constitucional, al no tratarse de la posible invasión de la esfera de competencia del órgano legislativo, como lo pretende hacer valer la Cámara de Senadores.

La parte actora refiere que con la emisión del acuerdo impugnado se violan los artículos 16, 49 y 73, fracciones X y XVII, de la Constitución General y argumenta una usurpación de facultades por parte del Pleno del IFT, en perjuicio del comisionado presidente lo que trae una ruptura del orden legal establecido en la LFTR; de esta manera la controversia es improcedente porque el acuerdo impugnado no afecta el interés jurídico ni legítimo de la parte actora, lo cual sólo se acredita mediante la demostración de una afectación a la esfera jurídica del demandante.

Este Tribunal Pleno estima que las referidas causas de improcedencia deben **desestimarse**, porque se encuentran estrechamente vinculadas con la materia de fondo del presente medio de control constitucional. Tal como lo ha establecido este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁵

¹⁵ Cuyo texto es: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Datos de localización: Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.



Lo anterior, toda vez que si en una controversia constitucional se hace valer alguna causa de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse, de lo contrario, se correría el peligro de sobreeser respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere la garantía de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.

Al respecto, del escrito de demanda se desprende que una de las cuestiones planteadas en el presente asunto es que el acuerdo emitido por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones es inconstitucional, porque vulnera la esfera de competencia prevista constitucionalmente en favor del Congreso de la Unión.

En ese sentido, la determinación de una posible afectación del acuerdo impugnado a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión implicaría un análisis del contenido del acuerdo impugnado, a efecto de determinar si transgrede la garantía de autonomía constitucional en el marco del principio de división de poderes, lo cual constituye precisamente lo que plantea la promovente en sus conceptos de invalidez.

Así, analizar las causas de improcedencia invocadas implicaría necesariamente estudiar cuestiones que son propias del fondo del asunto, de tal manera que el argumento del IFT, debe desestimarse.

Segunda causa de improcedencia. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el numeral 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que la demanda se presentó de forma extemporánea.

Lo anterior, en la medida en que la parte actora consintió las modificaciones realizadas al Estatuto Orgánico del IFT en lo referente al nombramiento y remoción del cargo de diversos servidores públicos del propio instituto, pues desde que se publicó el estatuto orgánico el cuatro de septiembre de dos mil catorce, se establecieron excepciones al respecto, sin que se promoviera algún medio de defensa en su contra, por lo que se acredita el consentimiento de la norma reclamada.



A juicio de este Tribunal Pleno, la causa de improcedencia debe declararse **infundada**, con base en las consideraciones siguientes.

En primer lugar, no puede considerarse que la impugnación del acuerdo resulta extemporánea con base en que diversas modificaciones previas al propio acuerdo no se impugnaron. Lo anterior en tanto a través del "*Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte, se actualizó un cambio de sentido normativo que implica un nuevo acto para efectos de su impugnación ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En torno a la problemática de la modificación al sentido normativo que implica un nuevo acto legislativo, este Tribunal Constitucional ha sostenido que para que una norma sea impugnable a través de la controversia constitucional, es necesario que la reforma sea "sustantiva o material", es decir, que se reforme el contenido de la porción normativa impugnada. Lo anterior, pues se consideró que no basta con la reforma "formal" de la norma para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación.¹⁶

En ese sentido, el criterio que actualmente rige para esta Suprema Corte consiste en que, para estimar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada, es decir,

¹⁶ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 28/2015 y 11/2015, falladas el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, la primera, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con el criterio sustantivo, Cossío Díaz con el criterio sustantivo, Luna Ramos con el criterio formal, Franco González Salas con el criterio sustantivo, Zaldivar Lelo de Larrea con el criterio sustantivo, Piña Hernández con el criterio formal, Medina Mora I., con el criterio sustantivo, Laynez Potisek con el criterio sustantivo, Pérez Dayán con el criterio formal y presidente Aguilar Morales con el criterio formal, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad. El señor Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto aclaratorio; mientras que la segunda, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos exclusivamente por la cesación de efectos del acto reclamado, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo exclusivamente por la cesación de efectos del acto reclamado, Piña Hernández exclusivamente por la cesación de efectos del acto reclamado, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al sobreseimiento.



es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

En ese sentido, si bien es cierto que el cuatro de septiembre de dos mil catorce se expidió el Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el hecho de que la Cámara de Senadores no se hubiese pronunciado en su contra, ni respecto de las diversas reformas que, en su momento, ha sufrido dicho ordenamiento legal, no se traduce en un acto consentido para efectos de la controversia constitucional, ya que en el caso que nos ocupa, se impugna el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, de cuyo contenido se advierte que se adicionó una fracción XXXVI Bis al artículo 6, se reformó el último párrafo del artículo 14, y se derogaron las fracciones V y VI, de los artículos 6 y 14, respectivamente, todos de dicho ordenamiento legal, que implican el referido cambio en su sentido normativo.

Lo anterior se advierte del comparativo de la redacción actual de las disposiciones reformadas, con la modificación previa publicada en el Periódico Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil veinte:

<p>Texto conforme al estatuto orgánico publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, el 8 de julio de 2020</p>	<p>Texto actual posterior a las modificaciones aprobadas mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de octubre de 2020</p>
<p>"Artículo 6. Corresponde al Pleno, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"V. Designar al titular de la Unidad de Competencia Económica, conforme a la propuesta que presente el presidente, así como resolver sobre su remoción; ..."</p>	<p>"Artículo 6. Corresponde al Pleno, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"V. (Derogada, D.O.F. 2 de octubre de 2020)</p> <p>"...</p>



	<p>(Adicionada, D.O.F. 2 de octubre de 2020) "XXXVI Bis. Designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, así como resolver sobre su remoción. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, fracción III de la Ley de Telecomunicaciones; ..."</p>
<p>"Artículo 14. Corresponde al presidente, además de las atribuciones establecidas en la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"VI. Proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica;</p> <p>"...</p> <p>"Son facultades indelegables del presidente, las establecidas en las fracciones II, VIII, X, XI y XIII del artículo 20 de la Ley de Telecomunicaciones y las previstas en las fracciones VI y VII del presente artículo."</p>	<p>"Artículo 14. Corresponde al presidente, además de las atribuciones establecidas en la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"VI. (Derogada, D.O.F. 2 de octubre de 2020)</p> <p>"...</p> <p>"Son facultades indelegables del presidente, las establecidas en las fracciones II, VIII, X, XI y XIII del artículo 20 de la Ley de Telecomunicaciones y la prevista en la fracción VII del presente artículo."</p>

Del comparativo anterior, se desprende que, derivado de la modificación aprobada por el Pleno del IFT, se adicionó la facultad del Pleno de dicho instituto para designar a los titulares de la unidad, coordinadores generales y directores generales, así como para resolver sobre su remoción; además, se eliminó la facultad que tenía para designar al titular de la Unidad de Competencia Económica, conforme a la propuesta que presente el presidente, así como resolver sobre su remoción, eliminándose también la atribución para proponer al candidato a ocupar dicho cargo.

En ese sentido, atendiendo al criterio mayoritario sostenido por el Tribunal Pleno, resulta que, al tratarse de un cambio en el sentido normativo de las disposiciones normativas que se modificaron mediante el acuerdo impugnado, es



indudable que se actualiza nuevamente la oportunidad para que se impugne tal norma general.

En estas condiciones, la causa de improcedencia que hace valer el IFT no se actualiza; aunado a ello, como quedó evidenciado al analizar la oportunidad de la controversia constitucional, la demanda se presentó dentro del plazo previsto para ello, por lo que se reitera, es oportuna.

Finalmente, al no existir alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alegado por las partes o que este Alto Tribunal advierta oficiosamente, se procede al estudio del fondo del asunto.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a analizar la validez del acuerdo impugnado, a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el Senado de la República.

En primer lugar, este Tribunal Constitucional considera que resulta conveniente tener presente la reforma constitucional que otorgó la naturaleza de órgano constitucional autónomo al IFT, publicada el once de junio de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación.

A través de esta reforma se adicionaron diversos párrafos al artículo 28 de la Constitución Federal, en los cuales, entre otros temas, se estableció la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, por tanto, se le encomendó la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, además de ser la autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.

Asimismo, se determinó que la Comisión Federal de Competencia¹⁷ y el IFT serían órganos independientes en sus decisiones y funcionamiento y contarían

¹⁷ Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las



con la facultad de emitir su estatuto orgánico mediante votación por mayoría calificada, así como disposiciones administrativas de carácter general para el cumplimiento de su función regulatoria.

Posteriormente, en sesión pública ordinaria celebrada el diez de septiembre de dos mil trece, la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó por mayoría calificada el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos por el que se determinó someter al Pleno la ratificación de los comisionados del IFT propuestos por el Ejecutivo Federal que integran su órgano de gobierno. Asimismo, se realizó la designación del comisionado presidente de dicho instituto, en términos de la facultad prevista en el artículo 28 de la Constitución Federal.

Por tanto, el once de septiembre de dos mil trece se instaló oficialmente el Pleno del IFT quien, en sesión de veinte de septiembre de dos mil trece, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 28, párrafo décimo noveno, fracción III, de la Constitución Federal, aprobó, por unanimidad de votos, el primer estatuto orgánico, a fin de garantizar el debido ejercicio de las facultades del instituto y otorgar certeza y seguridad jurídica a su actuación como órgano regulador de las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como en materia de competencia económica en dichos sectores, en el que estableció unidades administrativas dotadas de competencia para ejercer sus facultades constitucionales y legales, y ejecutar los procedimientos a su cargo. Dicho instrumento normativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de septiembre de dos mil trece y entró en vigor al día siguiente.

Posteriormente, el catorce de julio de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se expiden la Ley Federal de*

prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.



Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión" que, de conformidad con lo previsto en su artículo primero transitorio, entró en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación, esto es, el trece de agosto de dos mil catorce.

Conforme al artículo 7o. de la LFTR,¹⁸ se dotó de autonomía técnica y de gestión al IFT para decidir sobre sus decisiones y funcionamiento, con el objeto de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fija la ley y demás disposiciones aplicables.

Así, se encomendó al IFT la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, además, se trata de la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radio-

¹⁸ "Artículo 7. El instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

"El instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

"Asimismo, el instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta ley y la Ley Federal de Competencia Económica.

"El instituto es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

"Los funcionarios del instituto deberán guiarse por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, imparcialidad, certeza, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. Desempeñarán su función con autonomía y probidad.

"El instituto podrá establecer delegaciones y oficinas de representación en la República Mexicana."



difusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá, en forma exclusiva, las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, la LFTR y la Ley Federal de Competencia Económica.

Asimismo, en el artículo 16 de la LFTR, el legislador federal le otorgó al Pleno del IFT la calidad de órgano máximo de gobierno y decisión del instituto, al que, entre otras atribuciones, otorgó la facultad exclusiva e indelegable para *"Emitir el estatuto orgánico del instituto por mayoría calificada de cinco votos, en el que se regulará, al menos, la organización y distribución de facultades de sus unidades"; "Designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción"; y "Designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción"*.¹⁹

Por su parte, entre otras atribuciones del presidente del instituto se establecieron las relativas a *"Proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno, y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico"* y *"Nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico"*.²⁰

En ese sentido, esta reforma constitucional estableció que el IFT sería un órgano constitucional autónomo, concediéndole ciertas atribuciones en el ámbito

¹⁹ Artículo 17. Corresponde originariamente al Pleno el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 15 y de manera exclusiva e indelegable:

"...

"II. Emitir el estatuto orgánico del instituto por mayoría calificada de cinco votos, en el que se regulará, al menos, la organización y distribución de facultades de sus unidades;

"III. Designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción;

"IV. Designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción; ..."

²⁰ Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente:

"...

"VIII. Proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno, y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico;

"...

"XIII. Nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico; ..."



de sus competencias. De esta manera, el modelo constitucional adoptó la concepción del Estado regulador, entendida ésta como el diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas para la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas, creando ciertos órganos autónomos con competencias cuasilegislativas, cuasijurisdiccionales y cuasiejecutivas suficientes para regular sectores especializados de interés nacional, y aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera.²¹

²¹ Tiene aplicación el criterio contenido en la tesis P./J. 44/2015 (10a.), de rubro y texto: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS. Del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación, siendo la primera la que corresponde propiamente a su función regulatoria, respecto de la cual en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos: 1) internas; y, 2) externas. Ahora bien, el precepto indicado, en su párrafo vigésimo, fracción III, establece que aquél emitirá su propio estatuto orgánico, esto es, producirá regulación interna; por su parte, la fracción IV del párrafo y artículo aludidos establece que podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, es decir, expedirá regulación externa. Ahora bien, estas normas regulatorias tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: 'exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia'; por tanto, para determinar cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.". (Época: Décima Época. Registro digital: 2010670. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, materia constitucional, página 36).



Dentro de esa nómina propia de facultades del IFT están las atribuciones para emitir su propio estatuto orgánico, así como las disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.²²

Además, en el régimen transitorio de la LFTR, el legislador federal estableció la obligación del IFT de adecuar su estatuto orgánico a la ley, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto.²³

Así, en cumplimiento al mandato del legislador federal, y al considerar indispensable que el instituto adecuara su estatuto orgánico a efecto de establecer las unidades administrativas dotadas de competencia que le permitieran ejercer sus facultades constitucionales y legales, y ejecutar los procedimientos a su cargo, el Pleno del IFT emitió el Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil catorce que, de conformidad con su artículo primero transitorio, entró en vigor a los quince días hábiles siguientes a su publicación, esto es, el veintiséis de septiembre de dos mil catorce.

Específicamente en relación con las atribuciones de designación de funcionarios otorgadas al Pleno del IFT, el estatuto previó que, además de las indelegables establecidas en la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Competencia, en la fracción V del artículo 6, estableció la de designar al titular de la Unidad de Competencia Económica, conforme a la propuesta que presentara el presidente

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

"...

"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se registrarán conforme a lo siguiente:

"...

"III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

"IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia; ..."

²³ "CUARTO. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá adecuar a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión su estatuto orgánico, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



del instituto, así como resolver su remoción. Por su parte, se otorgaron al referido presidente las de designar al coordinador ejecutivo, así como a los servidores públicos del instituto que debieran participar en los Comités, Consejos y demás instancias en los que el instituto debiera formar parte; la facultad mencionada en primer término, se estableció como indelegable.

Sin embargo, el ocho de julio de dos mil veinte, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, al considerar que de la interpretación armónica de los artículos 17 y 20 de la LFTR podía desprenderse que si bien el comisionado presidente era el responsable de la dirección y administración de sus recursos humanos, financieros y materiales, también lo era que, en diversos supuestos, requería de la aprobación del Pleno como máximo órgano de decisión del instituto para la designación y remoción de servidores públicos, de tal manera que, con mayor razón, aquel comisionado que en términos del artículo 19 de la LFTR preside en suplencia por ausencia, requería la aprobación del Pleno para tomar decisiones sobre recursos humanos del instituto que tendrían un impacto a mediano y largo plazos, incidiendo en el desempeño inmediato de la institución; entonces era claro que la hipótesis de suplencia prevista por el artículo 19 de la LFTR pretendía prever un escenario provisional, transitorio, que no debía resultar en medidas con efectos en el mediano y largo plazos.

De esta manera, el Pleno del IFT adicionó la fracción XXXVII Bis al artículo 6 de su estatuto,²⁴ a efecto de establecer que, en el caso de ausencia del presidente, el Pleno del instituto tendría la facultad de designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, así como

²⁴ "Acuerdo

"Único. Se adiciona la fracción XXXVII Bis al artículo 6 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones en los siguientes términos:

"...

"XXXVII Bis. En el supuesto de la ausencia en términos del artículo 19 de la Ley de Telecomunicaciones y 19 de la Ley de Competencia, designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, así como resolver sobre su remoción. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20, fracción VIII, de la Ley de Telecomunicaciones y de las propuestas de designación a que se refieren los artículos 6, fracción V, y 14, fracciones VI y VII del estatuto orgánico."



resolver sobre su remoción; ello, estableció, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20, fracción VIII, de la LFTR que establece la facultad del presidente de proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno, y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico, así como de las propuestas de designación a que se refieren los artículos 6, fracción V, y 14, fracciones VI y VII, del estatuto orgánico, respecto del titular de la Unidad de Competencia Económica y del Coordinador Ejecutivo.²⁵

Conforme al artículo único transitorio del acuerdo, la modificación al estatuto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante, el acuerdo de modificación se abrogó con motivo de la emisión del acuerdo que ahora se impugna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte, en el que el Pleno del IFT consideró que corresponde al Pleno nombrar y remover al titular de la autoridad investigadora y de la Secretaría Técnica, así como a los demás servidores públicos que determine en el estatuto orgánico y que corresponde al comisionado presidente proponer al Pleno la designación del titular de la autoridad investigadora y de la Secretaría Técnica del Pleno, así como nombrar y remover al personal del instituto cuyo nombramiento y remoción no esté previsto de otra forma en el estatuto orgánico.

En ese orden, adicionó una fracción XXXVI Bis al artículo 6, a efecto de establecer como atribución del Pleno del IFT la de designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales, así como resolver sobre su remoción; reformó el último párrafo del artículo 14, que establecía como facultades indelegables del presidente las previstas en las fracciones VI y VII del artículo 14 del estatuto, relativas a proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica y a designar al coordinador ejecutivo, para

²⁵ Contra el acuerdo a que se hace referencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de 2020, el Congreso de la Unión promovió controversia constitucional 110/2020, fallada por unanimidad de votos, por la Segunda Sala de esta Corte Constitucional en sesión celebrada el nueve de diciembre de dos mil veinte, en el sentido de sobreseer en el juicio, toda vez que el acuerdo impugnado cesó en sus efectos al haberse modificado mediante el acuerdo que se impugna en la controversia constitucional que ahora se resuelve.



únicamente establecer como indelegable la relativa a designar al coordinador ejecutivo.

Por último, en el acuerdo impugnado, el Pleno del IFT derogó la fracción V del artículo 6 del estatuto, que establecía que correspondía al Pleno designar al titular de la Unidad de Competencia Económica, conforme a la propuesta que presentara el presidente, así como resolver sobre su remoción; y la fracción VI del diverso 14 de la propia normativa, que otorgaba al presidente del instituto la atribución de proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica.

De esta manera, el Pleno del IFT, con fundamento en el artículo 28, fracción III, de la Constitución Federal, es decir, con sustento en una disposición de fuente constitucional que le otorga atribuciones para emitir su propio estatuto, lo modificó a efecto de otorgarse la atribución de designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales, así como resolver sobre su remoción, suprimiendo la relativa del presidente del propio instituto, de hacer la propuesta respectiva.

El Senado de la República considera que el acuerdo por el que el Pleno del IFT modifica su estatuto orgánico se trata de una extralimitación de facultades regulatorias en detrimento de sus facultades legislativas, por lo que contraviene el principio de división de poderes, el principio de legalidad en su modalidad de no contradicción y *lato sensu*, porque invadió la esfera competencial que le fue otorgada en el artículo 73 constitucional, al modificar el régimen de atribuciones y competencias en cuanto a la remoción y nombramiento de los servidores públicos del IFT, previsto en la LFTR.

Lo anterior, lo sustenta en que si bien el artículo 17 de la LFTR establece como facultades originarias del Pleno del IFT designar al titular de la unidad investigadora y al secretario técnico del Pleno, así como a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, lo cierto es que esa designación está sujeta a la propuesta que realice el comisionado presidente, lo que se corrobora con el diverso artículo 20, fracciones VIII y XIII, de la propia ley, al señalar que corresponde al presidente proponer al Pleno el nombramiento de los referidos funcionarios y nombrar al personal del instituto, con excepción de los supuestos previstos en la ley o en el estatuto.



A efecto de calificar el planteamiento del actor, debe tenerse presente que este Tribunal Constitucional, al fallar la controversia constitucional 117/2014,²⁶ promovida por la Cámara de Senadores contra el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las Especificaciones Operativas para la Implantación de Portabilidad de Números Geográficos y no Geográficos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce; se pronunció en relación con la delimitación de competencias de dos órganos primarios del Estado Mexicano a la luz del principio de división de poderes, a efecto de determinar la relación constitucional entre las disposiciones administrativas de carácter general del IFT y las leyes del Congreso de la Unión, para lo que se ocupó de responder las interrogantes consistentes en: ¿cuáles son los alcances de las facultades de producción normativa de carácter general del IFT desde la perspectiva competencial?, ¿cuál es el estándar de revisión judicial de los productos normativos generales de dicho instituto?, y ¿a las disposiciones administrativas de carácter general del IFT les son aplicables los principios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal?

En lo que interesa, en el precedente este Tribunal Constitucional analizó el artículo 28 constitucional y estableció que crea al IFT y establece la nómina de

²⁶ Resuelta en sesión celebrada el siete de mayo de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, por unanimidad de once votos del Ministro ponente y de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones del apartado XII, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados XI y XII, relativos al estudio de fondo y al primer concepto de invalidez.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones en cuanto a consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XIII, relativo al tercer concepto de invalidez. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

Por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., separándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados XIV y XV relativos, respectivamente, al cuarto concepto de invalidez y al quinto concepto de invalidez.



sus facultades, al mismo tiempo que diversos contenidos relativos a cuestiones regulatorias. Asimismo, precisó que regula las competencias generales del instituto, entre las que se encuentran, dictar sus resoluciones con plena independencia; emitir su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada y podrán emitir sus disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que el IFT es un órgano constitucional autónomo, por estar previsto en la Constitución con un cúmulo propio de competencias y, por tanto, goza de paridad con los otros órganos previstos en el Texto Constitucional. Asimismo, que una de las implicaciones lógicas de ello es que el IFT, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en los que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido: "el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes". En otras palabras, estableció que independientemente de lo que hagan los otros Poderes, el IFT tiene un ámbito de poder propio, que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales. Ello es consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.

El Pleno precisó que en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos de facultades regulatorias del IFT: 1) internas y 2) externas. La fracción III del párrafo veinte del artículo 28 establece que el IFT tiene el poder de emitir "su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada", esto es, de emitir *regulación interna*; por su parte, la fracción IV del mismo párrafo establece que el IFT podrá "emitir sus disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia", esto es, para emitir *regulación externa*.

Ahora bien, por lo que respecta a los alcances de las competencias constitucionales del IFT, el Pleno de esta Suprema Corte precisó que éstas debían proyectarse sobre el ámbito material de su competencia especializada "ya que la norma constitucional establece: 'exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia'; por tanto, para determinar



cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28 mencionado en tres rubros: a) el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; b) la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y c) en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones."

El Pleno determinó que, en este ámbito material de validez, el IFT también cuenta con un límite jerárquico. En palabras del Tribunal Pleno: "[p]or otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28."²⁷

Asimismo, el Pleno resolvió que no cabe aplicar a las disposiciones administrativas de carácter general del IFT los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica de la ley, al menos, no con el mismo grado de exigencia aplicable a los reglamentos del Poder Ejecutivo. Lo anterior, debido a que la facultad de emitir disposiciones administrativas de carácter general del IFT no corresponde a la reglamentaria del artículo 89, fracción I, constitucional, ni tampoco a las cláusulas habilitantes creadas por el legislador, sino que se trata de una

²⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 44/2015 (10a.) del Tribunal Pleno, visible en la página 36 del Libro 25 (diciembre de 2015) Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS."



facultad de naturaleza constitucional habilitada en favor del IFT al margen de lo que disponga el legislador.

Señaló que, con motivo de los artículos 73, fracción XVII, 6o. y 28 constitucionales, a las disposiciones de carácter general del IFT les resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes, entendido de una forma diferente acotada a la expresión del artículo 28 constitucional, que dice que las facultades del IFT deben entenderse "conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes".

Así, precisó que, atendiendo a su carácter diferenciado, este principio no implica que necesariamente deba existir una ley precedida que sea la medida de las disposiciones de carácter general del IFT, pues constitucionalmente, de existir una inactividad legislativa sobre la materia, el IFT podría emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr validez si no exceden las delimitaciones internas del artículo 28 constitucional. Sin embargo, –continuó el Pleno– en caso de existir una ley en la materia y un cuerpo de disposiciones administrativas de carácter general del IFT, debía concluirse que ambas fuentes no se encuentran en paridad, pues las reglas del IFT se encuentran en un peldaño normativo inferior, por lo que en caso de conflicto la disposición del IFT debe ceder frente a la ley. Así, el Pleno resolvió que las disposiciones administrativas de carácter general del IFT deben respetar la *exigencia normativa de no contradicción* con las leyes.

En ese sentido, el precedente estableció que a las disposiciones administrativas generales del IFT les resulta aplicable el principio de supremacía jerárquica de la ley (en la forma de la exigencia normativa de no contradicción); no así, por regla general, el principio de reserva de ley, ya que la función de éste es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV, constitucional: la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados.



Asimismo, el Pleno señaló que, por excepción, a las mencionadas disposiciones de carácter general emitidas por el IFT será aplicable el subprincipio de reserva de ley cuando en la Constitución se observe expresada la intención de reservar al legislador la facultad exclusiva de resolver la suerte de una cuestión suscitada al interior del sector de telecomunicaciones y radiodifusión, en cuyo caso se debe garantizar que el IFT no invada la competencia del legislador.²⁸ Fuera de estos casos de excepción, con fundamento textual en la Constitución, el Pleno estableció que el principio de reserva de ley no es aplicable a las reglas emitidas por el IFT. Así, resolvió que, para determinar la validez de las disposiciones de carácter general del IFT, no resulta relevante si ellas regulan una cuestión de manera innovadora, sino determinar si vulneran el principio de supremacía jerárquica de la ley, entendido éste en sentido diferenciado, como exigencia de no contradicción.²⁹

²⁸ Sólo de manera enunciativa cabe mencionar dos ejemplos centrales: 1) de conformidad con la fracción VI del apartado B del artículo 6o. constitucional: "[l]a ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección", por tanto, puede concluirse que la nómina general de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y 2) por otra parte, también el esquema básico de concesiones en los sectores, específicamente, los mecanismos de asignación directa y el esquema general de sanciones, al establecerse en el artículo 28 constitucional que: "[l]as concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley en las condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en caso de conductas vinculadas con prácticas monopólicas."

²⁹ De la resolución a la controversia constitucional 117/2014 derivaron las tesis de rubros: P./J. 47/2015 (10a.) "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA."

P./J. 46/2015 (10a.) "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

P./J. 49/2015 (10a.) "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY."

P./J. 45/2015 (10a.) "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULADORA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE."



Ahora, aun cuando el Pleno formuló este pronunciamiento de jerarquía en función de la emisión de la regulación externa que emita el IFT, debe considerarse también aplicable respecto de la regulación interna, relacionada con la atribución de emitir "su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada", de tal manera que las disposiciones que emita en este orden también constituyen una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso, en términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28, así como de los diversos 6o., 7o. y 27 de la propia Norma Fundamental.

Efectivamente, el Constituyente Permanente, en el párrafo décimo quinto del artículo 28 constitucional, precisó que el IFT es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo previsto en la propia Constitución y en los términos que fijan las leyes, dotándolo para tal efecto de facultades específicas de regulación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Por su parte, en la fracción III del vigésimo párrafo de referido precepto constitucional se otorgó la atribución de emitir su propio estatuto orgánico.

Además de lo anterior, en la fracción XVII del artículo 73, el Constituyente otorgó la atribución al Congreso de la Unión, para dictar leyes en materia de radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e *Internet*, postas y correos.

De la normativa constitucional previamente señalada, se advierte una autonomía regulatoria entre el IFT, como órgano constitucional autónomo y la autoridad

P./J. 43/2015 (10a.) "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES."



competente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, y el Congreso de la Unión, derivado de su atribución para emitir leyes en la misma materia.

Desde la iniciativa de reforma constitucional en la materia, se justificó introducir al más alto nivel jurídico posible al IFT con la consiguiente implicación de dotarlo del estatus de órgano constitucional autónomo. Se dijo que la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión hacía necesario que dicho instituto contara "con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetos a criterios eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro interés."

Quienes suscribieron la iniciativa afirmaron:

"Para promover la competencia y generar las condiciones que permitan hacer efectivos los derechos contenidos en la Constitución y los que se proponen adicionar con esta reforma, la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional debe traducirse también en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos colegiados encargados de la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como en materia de competencia económica. Con tal propósito se proponen diversas adiciones al artículo 28 de la Constitución a efecto de crear de la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órganos constitucionales autónomos, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto."

Para quienes detonaron el proceso de reforma constitucional era importante precisar el fin buscado con la nómina de facultades a otorgar al IFT, al concluir:

"Todas estas facultades están dirigidas a garantizar los derechos previstos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de la Constitución y a fortalecer la competencia y libre concurrencia, de manera que, en última instancia, se ofrezcan al público productos y servicios de calidad y a precios accesibles y, así, se facilite y procure que todos los mexicanos puedan integrarse a la sociedad de la información y el conocimiento. En suma, las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, desde la Constitución misma, son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales referidos."



Sin embargo, en la iniciativa respectiva se señaló que la reforma estructural debía acompañarse con el otorgamiento de facultades legislativas al Congreso de la Unión sobre la materia. Así, se estableció que mediante la reforma al artículo 73, fracción XVII, se dota al Congreso de la Unión de facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información y comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.

Ello denota una potestad legislativa por parte del Congreso de la Unión en la materia que, si bien no puede ser absoluta porque encuentra límite en lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, esto es, la legislación que emita en ejercicio de la atribución establecida en la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución, no podrá impedir el cumplimiento de las facultades otorgadas al IFT en el precepto constitucional referido en primero término; lo cierto es que el instituto también cuenta con un límite jerárquico.

En efecto, el artículo 28 constitucional establece que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

De esta manera, aun cuando el IFT tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, lo cierto es que sus disposiciones generales son una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, y a dichas leyes debe ajustarse, en términos del propio artículo 28 constitucional.

Con base en lo anterior, no puede subsistir contradicción alguna entre la normativa que, en ejercicio de su competencia, emita el IFT como órgano constitucional autónomo y la legislación que en la materia expida el Congreso de la Unión, en ejercicio de la atribución otorgada en la fracción XVII del artículo 73 constitucional. Además, debe enfatizarse que el IFT puede desarrollar su regulación, en el ámbito de sus facultades, más allá de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, siempre y cuando no contradiga alguno de los preceptos legales.



En este sentido, el IFT en su carácter de órgano con autonomía constitucional, tiene atribuciones constitucionales para emitir su estatuto orgánico, pero sin contrariar lo dispuesto por el legislador en la Ley Federal de Competencia Económica. Lo anterior se corrobora con lo establecido en el artículo 28, párrafo décimo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁰ el cual señala que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones "conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes".

De esta manera, sólo cuando exista un conflicto entre las disposiciones emitidas por el IFT y la LFTR, las referidas disposiciones deben ceder frente a la ley, es decir, deben respetar la *exigencia normativa de no contradicción* con las leyes.

En consecuencia, este Tribunal Constitucional determina que a las disposiciones del IFT, que emite al ejercer la atribución contenida en la fracción II del vigésimo párrafo del artículo 28 constitucional, relativa a emitir su propio estatuto orgánico, les resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes, debido a que deben ser conformes con lo dispuesto en la Constitución que establece expresamente que serán "en los términos que fijen las leyes".

Aunado a lo anterior, la aplicación del precedente sostenido por este Tribunal Constitucional al fallar la controversia constitucional 117/2014 al caso que se analiza también encuentra su justificación en que de los trabajos legislativos que dieron lugar a la LFTR, en específico la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide dicha ley, formulada por Senadores de la República pertenecientes

³⁰ "Artículo 28. ...

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."



a diversos grupos parlamentarios, a efecto de integrar una legislación acorde con las reformas a la Constitución General, conforme a los principios contenidos en los artículos 6o., 7o., 27 y 28 de la citada Carta Fundamental, presentaron la propuesta con la finalidad de sustentar el nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones y la radiodifusión, a partir del cual, el IFT, que adquirió un estatus de plena autonomía, estuviera en aptitud de aplicar la ley en beneficio de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

En específico, en cuanto a las atribuciones del órgano regulador, el legislador precisó que se enlistó un largo catálogo de hipótesis normativas que le atribuían las facultades necesarias para que estuviera en aptitud de regular, promover y supervisar el "uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales".

Además, se señaló que se retomaron los criterios operativos de carácter constitucional a que debía orientar su funcionamiento el órgano regulador y se enumeraban las atribuciones del Pleno, como órgano máximo de autoridad, a efecto de que el estatuto orgánico regulara el conjunto de las atribuciones impuestas al instituto, entre éstas, las relacionadas con la estructura orgánico funcional necesaria para su debida y adecuada operación.

Por su parte, de la iniciativa presentada por el presidente de la República, en el apartado relativo a la organización y funcionamiento del IFT, precisó que en la LFTR se contemplaron, además de la consolidación de facultades del instituto, su organización y funcionamiento considerando que el Pleno de ese instituto es el órgano máximo de gobierno y decisión que contaría con un secretario técnico y una autoridad investigadora, que el presidente sería el representante legal y conduciría la buena marcha y la administración del instituto, así como de las unidades administrativas que lo integran; asimismo, indicó que el proyecto de iniciativa precisaba las facultades y obligaciones que corresponderían al comisionado presidente, a los comisionados y al titular de la autoridad investigadora, señalando las causales de remoción. Todo ello, indicó la iniciativa, congruente con la facultad constitucional del instituto de expedir su estatuto orgánico.



En ese sentido, en la iniciativa se propuso el mandato al IFT de adecuar su estatuto orgánico al decreto, al establecer este último los principios generales de organización del instituto, con los que se buscaba contar con un marco jurídico congruente que otorgara certeza y seguridad jurídica a los regulados.

Por su parte, en el dictamen de las iniciativas,³¹ las Comisiones Dictaminadoras precisaron que, en relación con el funcionamiento del Pleno, el IFT hizo llegar una opinión sobre los aspectos más relevantes de las diversas iniciativas en la que sugirió valorar la necesidad de establecer en la ley aspectos organizacionales, así como las atribuciones que debían ser ejercidas en forma exclusiva e indelegable por el Pleno y, de ser el caso, limitar las atribuciones que ameritaran la revisión del cuerpo colegiado.

Atento a ello, las Dictaminadoras consideraron necesario establecer los lineamientos generales de organización y funcionamiento de instituto, en sus palabras "a fin de dar guía y orientación sobre los aspectos mínimos que deben atender para un mejor desempeño de sus atribuciones, sin perjuicio de que en el estatuto orgánico y bajo las guías que se establecen en la ley, el instituto realice una mayor precisión y detalle".

En consecuencia, consistente con las razones señaladas por el legislador en los trabajos legislativos que dieron lugar a la LFTR, en el sentido de que en ella se establecen los aspectos mínimos que el IFT debe atender para un mejor desempeño de sus atribuciones, este Tribunal Constitucional considera que, respecto de las disposiciones administrativas que reglamentan las facultades regulatorias internas, también les resulta aplicable el principio de supremacía jerárquica de la ley, en la forma de la exigencia normativa de no contradicción.

En ese sentido, si bien con independencia de lo que lleven a cabo los Poderes de la Unión el IFT tiene un ámbito competencial que puede utilizar al máximo

³¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicación y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



de su capacidad para realizar sus fines institucionales, por ser titular de facultades constitucionales propias, no puede ir más allá del ámbito de atribuciones que le han sido otorgadas por el Constituyente Permanente en detrimento de las atribuidas al Congreso de la Unión, pues ello implica la invasión de esfera de atribuciones con la consecuente vulneración al principio de supremacía constitucional.

Se reitera, en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General,³² el Constituyente Permanente delegó al Congreso de la Unión la facultad de emitir leyes, entre otras materias, sobre radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e *Internet*, postas y correos.

De esta manera, si bien el IFT tiene dentro de sus atribuciones constitucionales la de emitir su estatuto orgánico, al emitirlo no puede exceder lo establecido en los artículos 6o., 7o., 27, 28 y 73, fracción XVII, de la Constitución, ni lo expresamente señalado en la LFTR.

Por consiguiente, la porción constitucional que precisa como facultad del IFT la de emitir su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada, debe interpretarse enmarcada y limitada por los principios de división de poderes y de supremacía constitucional, esto es, salvaguardando la autonomía tanto del Congreso de la Unión como del IFT y, regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada uno señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en ella y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

Así, en el asunto que se analiza, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a evaluar la validez del acuerdo impugnado a través del que el Pleno del IFT modificó su estatuto orgánico, a la luz del principio de legalidad, considerando que, de los dos subprincipios que lo integran, sólo el de subordinación jerárquica de la ley resulta aplicable de una forma diferenciada (atendiendo a la exigencia de no contradicción).

³² "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."



El Senado de la República plantea que el IFT, con la modificación a su estatuto orgánico, vulnera su esfera de competencias, al remover la atribución del comisionado presidente del instituto de proponer al Pleno al titular de la unidad investigadora y al secretario técnico del Pleno.

En ese sentido, se procede a determinar si existe disposición en la LFTR contraria a la materia de modificación al acuerdo impugnado, a efecto de determinar si con dicha modificación se viola el principio de supremacía jerárquica de la ley, entendido éste en sentido diferenciado, como exigencia de no contradicción.

La LFTR dedica el título segundo al funcionamiento del IFT; específicamente, en la sección II el artículo 17 establece las atribuciones del Pleno, a quien le otorga la calidad de órgano máximo de gobierno y decisión del instituto. Entre las facultades que el legislador le otorgó como exclusivas e indelegables, cuenta con las relativas a emitir el estatuto orgánico del instituto por mayoría calificada de cinco votos, en el que se regulará, al menos, la organización y distribución de facultades de sus unidades (fracción II); designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, a propuesta del comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción (fracción III); y designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, también a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción (fracción IV).³³

En congruencia con lo anterior, el artículo 20, fracciones VIII y XIII, de la LFTR³⁴ establece como atribución del comisionado presidente la relativa a pro-

³³ "Artículo 16. El Pleno es el órgano máximo de gobierno y decisión del instituto, integrado por siete comisionados con voz y voto, incluido su presidente."

"Artículo 17. Corresponde originariamente al Pleno el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 15 y de manera exclusiva e indelegable:

"...

"II. Emitir el estatuto orgánico del instituto por mayoría calificada de cinco votos, en el que se regulará, al menos, la organización y distribución de facultades de sus unidades;

"III. Designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción;

"IV. Designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción; ..."

³⁴ "Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente:

"...



poner al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico; así como nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la propia ley o el estatuto orgánico.

Lo anterior se replica en los artículos 25 y 27 de la LFTR,³⁵ al señalar que tanto el secretario técnico del Pleno como el titular de la autoridad investigadora serán nombrados por el Pleno, a propuesta del comisionado presidente.

De esta manera, conforme al régimen de nombramientos establecido por el legislador federal para el IFT, es atribución indelegable del Pleno de dicho instituto designar al titular de la autoridad investigadora, al secretario técnico del Pleno, así como a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico; sin embargo, esa designación de funcionarios no debe realizarse de manera directa, en tanto debe estar precedida de la respectiva propuesta por parte del comisionado presidente, pues así lo estableció expresamente el legislador federal tanto en las fracciones III y IV del artículo 17, como en la diversa VIII del numeral 20 de la LFTR.

"VIII. Proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno, y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico;

"...

"XIII. Nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico; ..."

³⁵ "Artículo 25. A propuesta del comisionado presidente, el Pleno nombrará a su secretario técnico quien desempeñará, entre otras funciones: integrar el orden del día de las sesiones del Pleno; remitir las propuestas de decisión o resolución con su información asociada a los comisionados, así como toda la información que considere relevante para el mejor despacho de los asuntos; será responsable de la redacción, guarda y conservación de las actas de las sesiones; dará constancia de las mismas y emitirá certificación de las decisiones del Pleno.

"El secretario técnico del Pleno fungirá como enlace para mejor proveer en la comunicación y colaboración entre las unidades del instituto; y entre éstas con los comisionados y el comisionado presidente del Pleno.

"El secretario técnico del Pleno asistirá a las sesiones y auxiliará al Pleno, con voz pero sin voto. Las demás funciones del secretario técnico del Pleno se establecerán en el estatuto orgánico del instituto."

"Artículo 27. El titular de la autoridad investigadora será nombrado por el Pleno a propuesta del comisionado presidente y podrá ser removido por dicho órgano colegiado. En ambos casos se requeriría mayoría calificada de cinco votos. ..."



Efectivamente, en la Ley LFTR, el legislador federal estableció un sistema de designación dual de los funcionarios del IFT, en el que corresponde al Pleno, como órgano máximo de gobierno y decisión del instituto, de manera exclusiva e indelegable, designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, así como a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto, ello conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente, puesto que expresamente la fracción IV del artículo 17 de la LFTR establece que corresponde originalmente al Pleno del instituto "*Designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción*", de donde se obtiene válidamente que no existen nombramientos que el Pleno del instituto pueda realizar, si no es a propuesta del presidente.

Este régimen dual de designación por parte del Pleno del instituto a propuesta de su presidente se instituye como un sistema congruente de contrapesos y equilibrios en la organización interna del organismo, debido a que son atribuciones del presidente dirigir y administrar los recursos humanos, financieros y materiales del instituto e informar al Pleno sobre la marcha de la administración en los términos que determine el estatuto orgánico; así como dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades,³⁶ de tal manera que es quien administra el órgano constitucional autónomo en tanto tiene a su cargo la parte operativa, sustantiva y administrativa del instituto, lo que deriva en una presunción válida de que es quien tiene mejor conocimiento de las necesidades del órgano y de los perfiles adecuados para integrarlo.

Así, de conformidad con este sistema dual de designación, en el que el Pleno del instituto designa y el presidente propone, puede sostenerse válidamente que, en todo caso, el Pleno está facultado para incrementar el número de funcionarios que el presidente debe proponerle para su aprobación y remoción.

³⁶ "Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente:

"...

"III. Dirigir y administrar los recursos humanos, financieros y materiales del instituto e informar al Pleno sobre la marcha de la administración en los términos que determine el estatuto orgánico;

"IV. Dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades del instituto, sin perjuicio de las funciones del Pleno y de la obligada separación entre la investigación y la resolución de los procedimientos que se sustancien en forma de juicio en materia de competencia económica; ..."



Con base en el régimen de designación establecido por el legislador federal en la LFTR, tanto el titular de la autoridad investigadora, como el secretario técnico del Pleno y los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, deberán ser designados por el Pleno, a propuesta del comisionado presidente.

Respecto de los demás funcionarios, la propia ley establece el libre nombramiento y remoción como atribución del presidente, al establecer expresamente en la fracción XIII del artículo 20 que corresponde al comisionado presidente "*Nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico*"; esto es, salvo el titular de la autoridad investigadora, el secretario técnico del Pleno y los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, debido a que ellos deberán ser designados por el Pleno.

De esta manera, aun cuando el Pleno del instituto, a través de una modificación del estatuto, tiene la atribución de decidir lo que debe aprobar o no, lo cierto es que no debe soslayar la facultad del comisionado presidente de hacer las propuestas que señala la ley, en tanto este es el sistema dual congruente que equilibra a las dos instituciones dentro del organismo constitucional autónomo.

Aunado a lo anterior, este Tribunal Constitucional advierte una consideración más que justifica la razonabilidad de la norma que establece la atribución del comisionado presidente, relativa a proponer al Pleno del instituto a los funcionarios respectivos que habrán de integrarlo, y consiste en que, a diferencia de diversos organismos constitucionales autónomos, este servidor público es responsable frente al Senado de la República por la designación de su presidencia.

En efecto, en el tercer párrafo de la fracción V del apartado B del artículo 6o. constitucional el Constituyente Permanente, a diferencia del comisionado presidente del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuya designación se realiza por los propios comisionados mediante voto secreto, respecto del presidente del IFT, estableció que será designado a propuesta del Ejecutivo Federal y con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores



o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.³⁷

Así, la Constitución estableció como facultad para el Senado, a propuesta del Ejecutivo, el nombramiento del presidente del IFT, de tal manera que al ser responsable frente al Senado respecto de la conducción de este órgano constitucional autónomo, también puede ser removido por causas imputables a él. Bajo esa perspectiva, su grado de responsabilidad difiere de aquel que pudiera ser nombrado por los propios comisionados. Es responsable en tanto es nombrado presidente por el Senado de la República.

Lo anterior justifica que en la LFTR el legislador federal haya establecido determinadas facultades para que él, en su plena autonomía como presidente, a efecto de estar en aptitud de proponer las designaciones que generen los resultados que constitucionalmente le son exigidos para no ser removido por el propio Senado de la República. De esta manera, no debe ubicarse al comisionado presidente en una posición que no le permita responder por los resultados que le son exigidos.

Establecido lo anterior, debe tomarse en cuenta que el legislador federal, en el artículo cuarto transitorio de la LFTR, estableció la obligación del IFT de adecuar su estatuto orgánico a dicha ley.

³⁷ "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.

"...

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

"...

"El presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

"El presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes."



Ahora, a través del acuerdo impugnado, mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte:

- Adicionó la fracción XXXVI Bis al artículo 6, a efecto de establecer que corresponde al Pleno del IFT designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, así como resolver sobre su remoción, *"sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, fracción III, de la Ley de Telecomunicaciones"*.

- Reformó el último párrafo del artículo 14 del estatuto, que establecía como facultades indelegables del presidente las previstas en las fracciones VI y VII del propio artículo 14, relativas a proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica y a designar al coordinador ejecutivo, para únicamente establecer como indelegable la relativa a designar al coordinador ejecutivo.

- Por último, el Pleno del IFT derogó tanto la fracción V del artículo 6 del estatuto, que preveía la facultad del Pleno de designar al titular de la Unidad de Competencia Económica, conforme a la propuesta que presente el presidente, y resolver sobre su remoción; así como la fracción VI del diverso 14 de la propia normativa, que otorgaba al presidente del instituto la atribución de proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica.

Lo anterior, con sustento en las consideraciones que textualmente señalan:

"Que el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (instituto) será independiente en sus decisiones y funcionamiento, y emitirá su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada.

"Que el artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), señala que el Pleno es el órgano máximo de gobierno y decisión del instituto.



"Que el artículo 17, fracción III, de la LFTR, establece que corresponde al Pleno del instituto '*designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción*', siendo los únicos casos en los que por disposición legal, el Pleno requiere de una propuesta del comisionado presidente para su designación. En consistencia con ello, el artículo 20, fracción VIII del mismo ordenamiento dispone que es facultad del comisionado presidente '*proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno, y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico*'.

"Que el artículo 20 de la LFTR establece otro supuesto en su fracción XIII, en el que se faculta al comisionado presidente para '*nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico*'. Como puede observarse, esta disposición también faculta al Pleno del instituto para determinar en el estatuto orgánico, sin restricción alguna, la forma en la que se llevará a cabo el nombramiento y remoción del personal del instituto, inclusive, sin necesidad de contar con una propuesta por parte del comisionado presidente. Es decir, si bien el artículo 20, fracción XIII, establece la facultad del comisionado presidente para designar al personal del instituto, la misma disposición prevé que el estatuto orgánico puede establecer un mecanismo distinto para su designación y remoción." (Lo resaltado es de origen).

Así, el Pleno del IFT concluyó que le corresponde nombrar y remover al titular de la autoridad investigadora y de la Secretaría Técnica del propio Pleno, pues así se advierte del artículo 17, fracción III, de la LFTR, así como a los demás servidores públicos que determine en el estatuto orgánico, conforme lo prevé el artículo 20, fracción XIII, de la propia ley, sin participación alguna del comisionado presidente.

Asimismo, que corresponde al comisionado presidente proponer al Pleno la designación del titular de la autoridad investigadora y de la Secretaría Técnica del Pleno, en términos de los artículos 17, fracción III, y 20, fracción VIII, de la LFTR, así como nombrar y remover al personal del instituto cuyo nombramiento y remoción no esté previsto de otra forma en el estatuto orgánico, en términos del artículo 20, fracción XIII, de la misma ley.



Sin embargo, con base en el sistema dual de designaciones que se ha señalado en consideraciones previas en esta ejecutoria, este Tribunal Constitucional no comparte la interpretación formulada por el Pleno del IFT respecto del artículo 20, fracción XIII, de la LFTR, que establece que corresponde al comisionado presidente nombrar y remover al personal del instituto, "*salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico*", puesto que este último enunciado no otorga la posibilidad al Pleno del IFT de modificar el régimen de designaciones que ha sido previamente establecido por el legislador federal y al que el estatuto orgánico debe adecuarse en términos del artículo cuarto transitorio de la ley de la materia.

En efecto, contrario a lo razonado por el Pleno del IFT, al establecer la salvedad de los casos previstos en la LFTR o el estatuto orgánico, no se erige en una puerta abierta a la modificación de las atribuciones que legalmente le han sido entregadas al comisionado presidente, pues en todo caso, al establecerlo así, el legislador se refirió a que, de existir alguna excepción en la ley o el estatuto, entonces dicho funcionario no estaría en aptitud de nombrar y remover al personal del órgano constitucional autónomo.

Con base en las consideraciones que preceden, es fundado el concepto de invalidez planteado por el Senado de la República, puesto que el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte, es contrario a lo dispuesto por la LFTR en sus artículos 17, fracciones III y IV, y 20, fracción VIII y, en ese sentido, resulta violatorio del principio de supremacía jerárquica de la ley, entendido éste en sentido diferenciado, como exigencia de no contradicción.

OCTAVO.—**Efectos.** Ante la contravención a lo dispuesto en el numeral 73, fracción XVII, de la Constitución, por la violación al principio de supremacía jerárquica de la ley y, en ese orden, a la esfera competencial del Congreso de la Unión, en términos del segundo párrafo del inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional,³⁸ procede declarar la invalidez del "Acuerdo mediante el cual

³⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte.

De conformidad con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,³⁹ la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del punto segundo del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en términos de los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

(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:

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

(Reformado, D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

³⁹ "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."



TERCERO.—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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la certeza y precisión de los actos reclamados, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Esquivel Mossa con razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del punto segundo del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto



Federal de Telecomunicaciones modifica su estatuto orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández no estuvo presente durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, sin menoscabo de que también se notifique esta sentencia al Senado de la República. La señora Ministra Piña Hernández no estuvo presente durante esta votación.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández no estuvo presente durante esta votación.

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno se aprobó el texto del engrose relativo a la controversia constitucional 184/2020, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y 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.



El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la controversia constitucional 184/2020, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, quedó aprobado en los términos antes precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 41/2015 (10a.) y P./J. 44/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.), P./J. 47/2015 (10a.), P./J. 48/2015 (10a.), P./J. 43/2015 (10a.), P./J. 45/2015 (10a.) y P./J. 49/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libros 26, Tomo I, enero de 2016, páginas 339 y 444 y 25, Tomo I, diciembre de 2015, páginas 34, 37, 38 y 40, con números de registro digital: 2010881, 2010882, 2010669, 2010671, 2010672 y 2010673, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 184/2020, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del punto segundo del acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de octubre de dos mil veinte.

Al respecto, debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia y sus consideraciones; lo cierto es que, tal y como lo mencioné en la sesión del Pleno, una razón adicional que suma a la invalidez del punto segundo del acuerdo impugnado es que con dicha estipulación se elimina la sana colaboración que



debe existir al interior del órgano y el sistema interno de pesos y contrapesos con el que se realizaban los nombramientos de los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, así como la doble evaluación realizada tanto por el presidente que propone, como por el Pleno que nombra.

Lo que en mi opinión afecta –en cierta medida– la consecución de la prestación de los servicios que tiene constitucionalmente encomendados el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la profesionalización e imparcialidad de sus funcionarios a que se refiere el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal. Máxime porque el instituto no emitió razón alguna en este estatuto, por la que consideró necesaria esa medida, es decir, en el proceso de reforma el instituto no emitió motivación alguna para la eliminación de la participación del comisionado presidente.

Así, esta doble evaluación es el objeto del porqué se contempla la dualidad del nombramiento de los funcionarios señalados en la ley, y no así porque considere que ello se da en razón de que el presidente del instituto tiene el deber de comparecer ante el Senado; dado que a mi consideración, esto último, obedece a cuestiones distintas como dar cuenta de su actuación y explicarla ante dicha soberanía.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero adicionando las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 184/2020, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

En sesión pública celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 184/2020, en la que se invalidó el punto segundo del acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT) modificó su Estatuto Orgánico, por ser violatorio del principio de división de poderes y del principio de supremacía jerárquica de la ley.



Presento este voto concurrente, pues si bien coincido con el sentido del fallo mayoritario y con la mayoría de sus consideraciones, me parece que la sentencia omitió dar respuesta exhaustiva a una de las causales de improcedencia planteadas por la parte demandada. No obstante, como explico a continuación, considero que tales argumentos son infundados, por lo que no afectan ni modifican la decisión que finalmente adoptó el Tribunal Pleno.

I. Estudio de las causas de improcedencia: criterio mayoritario

En la sentencia se da cuenta de que en el escrito de contestación de demanda del Instituto Federal de Telecomunicaciones se argumentó que la controversia era improcedente por dos razones. En primer lugar, porque la parte actora no acreditó la invasión de facultades a la que se refiere el artículo 105, fracción I, inciso I),¹ de la Constitución General, por lo que no contaba con interés jurídico ni legítimo para promover el medio de control constitucional. Y, en segundo lugar, ya que al no haber sido impugnado el Estatuto desde su primera publicación en dos mil catorce, la cual ya preveía excepciones en relación con el nombramiento y remoción de diversos cargos del Instituto, la parte actora consintió la norma reclamada y, por tanto, la demanda debía declararse extemporánea.

La sentencia desestima ambas causales de improcedencia por lo siguiente. La primera de ellas, toda vez que la misma se encontraba estrechamente relacionada con el estudio de fondo.² Y la segunda, porque el hecho de que la Cámara de Senadores no hubiere impugnado el Estatuto Orgánico desde su publicación en el dos mil catorce, no se traduce en un acto consentido, pues lo que se controvertió fue el acuerdo de dos de octubre de dos mil veinte, mediante el cual el IFT modificó su Estatuto Orgánico y, por tanto, al existir un *cambio en el sentido*, se actualizó nuevamente la oportunidad para su impugnación.

¹ 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:

"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:

" ...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

² La sentencia apoya sus consideraciones en la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710. Registro digital: 193266.



II. Motivo del voto concurrente

Como adelanté, coincido plenamente con la mayoría en que las causales de improcedencia planteadas son infundadas y, por tanto, la controversia es procedente. No obstante, me parece que la sentencia *omite* dar contestación de forma exhaustiva a uno de los argumentos de la parte demandada.

En efecto, de la lectura integral del escrito de contestación presentado por el IFT se advierte que este último hizo valer una *razón adicional* para sostener que el Congreso actor carecía de interés para promover la demanda, a saber: que este último se limitó a plantear una mera discrepancia entre el acuerdo impugnado y los artículos 17 y 20 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).³ En otras palabras, el IFT sostuvo que la controversia debía declararse improcedente ya que la Cámara de Senadores se limitó a plantear *violaciones indirectas o de mera legalidad*; argumento que, como dije, no se analiza a profundidad en la sentencia.

Con todo, como también adelanté, considero que dicha causal de improcedencia es *infundada*, ya que si bien es cierto que la Cámara de Senadores citó y utilizó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión como argumento de contraste para demostrar que el acuerdo impugnado era inconstitucional, lo cierto es que su argumento principal o central giraba en torno a una *violación directa al principio de división de poderes* y a sus *competencias constitucionales para legislar en materia de telecomunicaciones*.

En efecto, de la lectura de la demanda se aprecia claramente que el argumento central de la Cámara de Senadores para demostrar la invalidez del acuerdo impugnado es que "*la modificación al régimen de nombramiento y remoción de los servidores públicos de dicho órgano autónomo establecido en los artículos 17 y 20 de la LFTR es facultad exclusiva (del Congreso de la Unión)*"⁴; ello, en términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General.⁵

³ Páginas 39 y 40 del escrito de contestación de demanda presentado por el IFT.

⁴ Páginas 20 y 21 del escrito de demanda presentado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

⁵ **Constitución General**

"**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."



En ese orden de ideas, dado que en la demanda sí se hicieron valer *violaciones directas a la Constitución* (concretamente a la esfera competencial constitucional de la parte actora) y no de mera legalidad, como infundadamente sostuvo la parte demandada, considero que fue correcto declarar procedente la demanda promovida por el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 184/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional promovida por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República en la que demandó la invalidez del *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su Estatuto Orgánico*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo "DOF") el dos de octubre de dos mil veinte,¹ al considerar que el IFT invadía la esfera competencial del Legislativo por la forma en que modificó su Estatuto Orgánico.

¹ **"Primero.** Se abroga el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 2020." **"Segundo.** Se ADICIONA una fracción XXXVI Bis al artículo 6; se REFORMA el último párrafo del artículo 14, y se DEROGAN la fracción V del artículo 6 y la fracción VI del artículo 14, todos del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

"Artículo 6 ...

"I. a IV. ...

"V. Se deroga

"VI. a XXXVI. ...

"XXXVI Bis. Designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales del instituto, así como resolver sobre su remoción. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, fracción III de la ley de telecomunicaciones;

"XXXVII. ...

"XXXVIII. ...

"..."

"Artículo 14. ...

"I. a V. ...

"VI. Se deroga



El Pleno, por una mayoría de ocho votos, declaró la invalidez del acuerdo referido.²

La sentencia se sustenta en que la correspondiente reforma al Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo "IFT") vulneró el principio de supremacía jerárquica de la Ley –entendido en sentido diferenciado como exigencia de no contradicción– debido a que eliminó las atribuciones que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión otorga al presidente del Instituto para proponer los nombramientos de los funcionarios que corresponde designar al Pleno.

Respetuosamente no compartí la decisión de invalidar el acuerdo impugnado pues, desde mi perspectiva, éste no trastoca las facultades que el Congreso de la Unión confirió en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión al comisionado presidente del IFT para intervenir en la designación de los diversos funcionarios que integran a ese órgano constitucional autónomo.

Para contextualizar el sentido del presente voto, considero pertinente reseñar los siguientes antecedentes del acuerdo reclamado.

Antecedentes

1. El once de junio de dos mil trece se publicó en el DOF el decreto por el cual se reformaron, entre otros preceptos, el artículo 28 de la Constitución Política del País, en el cual se previó la creación del IFT como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, además de ser la autoridad en materia de competencia económica en los sectores referidos.³

"VII. a X. ...

"...

"Son facultades indelegables del presidente, las establecidas en las fracciones II, VIII, X, XI y XIII del artículo 20 de la ley de telecomunicaciones y la prevista en la fracción VII del presente artículo. '
"Transitorios: Único. El presente acuerdo entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

² En este sentido votaron la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; mientras que en contra votamos el Ministro González Alcántara Carrancá y la suscrita.

³ "Artículo 28. ...

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones,



2. La reforma en mención modificó la fracción XVII del artículo 73 constitucional e incluyó la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes en las materias de radiodifusión y telecomunicaciones,⁴ en tanto que los distintos párrafos del diverso artículo 28 establecieron de manera reiterada que las atribuciones del instituto se encuentran sujetas en su ejercicio a las disposiciones constitucionales y legales correspondientes.
3. Por su parte, la fracción III del artículo 28 constitucional reformado otorgó al IFT la facultad de emitir su Estatuto Orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada.⁵
4. El veintitrés de septiembre de dos mil trece se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico del IFT, en cuyos artículos 9 y 15 (actualmente 6 y 14) se estableció el listado de atribuciones tanto del Pleno como del presidente, respectivamente.⁶

conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución. ..."

⁴ "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."

⁵ "Artículo 28. [...]"

"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

"... III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada; ..."

⁶ "Artículo 6. Corresponde al Pleno, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la ley de telecomunicaciones y la ley de competencia, las siguientes:

"... V. Designar al titular de la Unidad de Competencia Económica, conforme a la propuesta que presente el presidente, así como resolver sobre su remoción; ..."



5. El catorce de julio de dos mil catorce se publicó en el citado medio de difusión oficial la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuyo artículo 17, fracciones III y IV, dispone que corresponde originariamente al Pleno del IFT ejercer de manera exclusiva e indelegable, entre otras, las siguientes atribuciones: **i)** designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente y **ii)** designar a los funcionarios que determine el Estatuto Orgánico, a propuesta del comisionado presidente. Correlativamente, el numeral 20, fracciones VIII y XIII, de la ley en cita señala que corresponde al comisionado presidente del instituto: **i)** proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico y de los demás funcionarios que señale el Estatuto Orgánico y **ii)** nombrar y remover al personal del Instituto, salvo los casos previstos en la propia ley o el Estatuto Orgánico del Instituto.⁷

6. El cuatro de septiembre de dos mil catorce se publicó en el DOF el nuevo Estatuto Orgánico del IFT, en cumplimiento al artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que mandató la adecuación de aquel ordenamiento a las disposiciones de la propia ley.⁸

7. El ocho de julio de dos mil veinte se publicó en el DOF el *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su Estatuto Orgánico*, que adicionó una fracción XXXVII Bis al artículo 6, la cual establecía

"Artículo 14. Corresponde al presidente, además de las atribuciones establecidas en la ley de telecomunicaciones y la ley de competencia, las siguientes:

"... **VI.** Proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica;

"... Son facultades indelegables del presidente, las establecidas en las fracciones II, VIII, X, XI y XIII del artículo 20 de la ley de telecomunicaciones y las previstas en las fracciones VI y VII del presente artículo."

⁷ **"Artículo 17.** Corresponde originariamente al Pleno el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 15 y de manera exclusiva e indelegable: ...

" **III.** Designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente, así como resolver sobre su remoción;

"**IV.** Designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción; ..."

"Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente: ...

"**VIII.** Proponer al Pleno el nombramiento del titular de la autoridad investigadora, del secretario técnico del Pleno, y de los demás funcionarios que señale el estatuto orgánico; ...

"**XIII.** Nombrar y remover al personal del instituto, salvo los casos previstos en la presente ley o el estatuto orgánico; ..."

⁸ **"Cuarto.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá adecuar a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión su estatuto orgánico, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



que en las ausencias del comisionado presidente, correspondería al Pleno del Instituto designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales, así como resolver sobre su remoción.

8. El dos de octubre de dos mil veinte se publicó en el DOF un nuevo acuerdo modificatorio del Estatuto Orgánico del IFT, el cual: **i)** abrogó el anterior acuerdo del ocho de julio de ese año, **ii)** adicionó una fracción XXXVI Bis al artículo 6, la cual establece que corresponde al Pleno del Instituto designar a los titulares de unidad, coordinadores generales y directores generales, así como resolver sobre su remoción, **iii)** modificó el último párrafo del artículo 14 para dejar de considerar indelegable la facultad del presidente del instituto relativa a proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica y **iv)** derogó las fracciones V del citado artículo 6 y VI del artículo 14, las cuales facultaban al Pleno para designar al titular de la Unidad de Competencia Económica de acuerdo con la propuesta presentada por el comisionado presidente y a este último para realizar dicha propuesta.

Razones del voto en contra

De la anterior narrativa de antecedentes se obtiene que los artículos 17, fracciones III y IV, y 20, fracciones VIII y XIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión adoptan un modelo dual de competencias para la designación de los funcionarios del IFT, en el que tal atribución corresponde, en primer término y de manera originaria, al Pleno del instituto y, subsidiariamente, al comisionado presidente.

El modelo diseñado por el legislador federal se encuentra estructurado bajo los siguientes lineamientos:

1. La designación del titular de la autoridad investigadora y del secretario técnico del Pleno del instituto corresponde exclusivamente al propio Pleno.
2. La designación de los demás funcionarios se divide entre el Pleno y el comisionado presidente.
3. Corresponde al Pleno designar al personal que disponga en su Estatuto Orgánico.
4. Por exclusión, los demás funcionarios que no estén considerados en el Estatuto Orgánico como aquellos que corresponde designar al Pleno, serán nombrados por el comisionado presidente.



La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece un régimen de participación adicional del comisionado presidente en la designación que corresponde realizar al Pleno del IFT.

Esa intervención consiste en la propuesta de los funcionarios que habrán de ser nombrados por el Pleno, para lo cual el legislador federal empleó una cláusula habilitante que delega en favor de aquel órgano colegiado la atribución de determinar en el Estatuto Orgánico del instituto a los funcionarios que corresponderá al comisionado presidente proponer.

Por ello, el acuerdo impugnado, que dejó de prever en el Estatuto Orgánico la atribución del comisionado presidente para proponer al Pleno la designación del titular de la Unidad de Competencia Económica, no transgrede el principio de supremacía jerárquica de la ley –entendido en sentido diferenciado como exigencia de no contradicción– pues se ajusta a la cláusula habilitante de la cual deriva.

En ese sentido, respetuosamente no compartí la interpretación que se hizo del artículo 20, fracciones VIII y XIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, consistente en que *no existen nombramientos que el Pleno del Instituto pueda realizar, si no es a propuesta del presidente* y que el Pleno está facultado únicamente para *incrementar el número de funcionarios que el presidente debe proponerle para su aprobación y remoción* (fojas 64 y 65 de la sentencia).

Desde mi perspectiva, esta propuesta de interpretación enfrenta dos dificultades de particular relevancia pues, por una parte, conlleva la tácita afirmación de que el Estatuto Orgánico del IFT en ningún caso podrá ser modificado para dejar de considerar a determinados funcionarios dentro de la facultad de propuesta de designación por parte del presidente, ya que únicamente estará permitida la ampliación del listado respectivo, pero no su reducción. Tal posicionamiento parece sostener una visión estática de la facultad autorregulatoria del IFT, no obstante que es precisamente la posibilidad del Pleno de modificar sus estatutos –premisa sustentada en el propio artículo 28 de la Constitución Política del País– la que permite que sea ese órgano colegiado quien determine los cargos cuyo nombramiento esté sustraído del ámbito competencial del presidente, distintos de los establecidos en la ley.

Por otra parte, el sentido interpretativo atribuido al artículo 20, fracciones VIII y XIII, de la ley de la materia puede generar el efecto opuesto al que se pretende evitar (foja 66 de la sentencia), pues conllevaría un desequilibrio entre las



instituciones del Pleno y del comisionado presidente al interior del IFT. Aceptar la construcción normativa de que el Pleno del instituto no podrá otorgar nombramiento alguno que no provenga de la propuesta del comisionado presidente convertiría a ese órgano colegiado en una simple instancia certificadora de la designación hecha por este último, pues **en ningún caso podrá nombrar a nadie que no haya sido propuesto por el presidente.**

Correlativamente, se haría nugatoria la atribución que, en vía de cláusula habilitante, la fracción IV del artículo 17 de la ley de la materia confiere de manera originaria, exclusiva e indelegable al Pleno del instituto para designar a los funcionarios que, para tal efecto, habrá de determinar en su Estatuto Orgánico, pues **todos los empleados de ese órgano constitucional autónomo serán designados por el comisionado presidente, ya sea en forma directa por no corresponder a los nombramientos que toca realizar al Pleno, o en forma indirecta a través de la propuesta respectiva que, en todo caso, el Pleno deberá reconocer y limitarse a convalidar en su momento.** Esta postura interpretativa adoptada puede provocar un fenómeno de concentración exacerbada de poder al interior del IFT, en la medida que la totalidad de las designaciones de sus funcionarios dependerá (directa e indirectamente) del comisionado presidente.

* * *

Asimismo, respetuosamente disentí del argumento de refuerzo que se plasma en las fojas 66 a 68 de la sentencia, relativo a que resulta razonable y justificado sostener que las modificaciones que se hagan al Estatuto Orgánico del IFT no pueden reducir el listado de funcionarios cuya designación habrá de proponer el comisionado presidente al Pleno, debido a que *es responsable frente al Senado de la República por la designación de su Presidencia*, por lo que *no debe ubicarse ... en una posición que no le permita responder por ... los resultados que constitucionalmente le son exigidos para no ser removido por el propio Senado.*

La anterior consideración refiere que invalidar el acuerdo impugnado es consistente con el mayor grado de responsabilidad que el comisionado presidente tiene sobre los nombramientos del personal del instituto, porque al haber sido designado por el Senado de la República y al poder ser removido por dicho órgano legislativo, debe responder frente a éste por los resultados que obtengan los funcionarios seleccionados.

Considero que esa argumentación parte de una premisa inexacta, dado que la responsabilidad frente al Senado sobre los resultados del personal nombrado



al interior del IFT no es exclusiva de su presidente sino compartida con los demás comisionados que integran el Pleno, pues al igual que aquél, son designados y pueden ser removidos por el mencionado órgano legislativo, tal como lo prevé la fracción XI del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, así como su párrafo vigésimo primero, que son del tenor siguiente:

"Artículo 28. ...

"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

"... **XI.** Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley; y, ...

"Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete comisionados, incluyendo el comisionado presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado."

Por estas razones no compartí la declaratoria de invalidez del *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones modifica su Estatuto Orgánico*, pues **no concuerdo con la postura relativa a que vulnera el principio de supremacía jerárquica de la ley** –entendido en sentido diferenciado como exigencia de no contradicción– **por haber dejado de considerar al titular de la Unidad de Competencia Económica como uno de los funcionarios que corresponde al comisionado presidente proponer para su designación al Pleno del IFT.**

Razón adicional de disenso

Durante la sesión se dijo que el punto subyacente era la independencia del instituto, pero no comparto esa visión. No creo que sea un tema de independencia, sino más bien de mera hechura del acuerdo impugnado. Las modificaciones a ese acuerdo tienen dos vertientes: por un lado, derogó la posibilidad de proponer al titular de la unidad de competencia y, por otro, sumó una fracción genérica en la que habla sobre designar. El *designar* siempre ha sido una facultad originaria del Pleno del IFT, y **DESIGNAR Y PROPONER SON COSAS DISTINTAS.**



Es verdad que el acuerdo no dice nada sobre *quién* propone (aunque ello se dilucida por el artículo 17, fracción IV⁹ de la ley), sin embargo, eso no hace inconstitucional la norma del acuerdo, sino que **permitiría una interpretación integradora** para entender que la designación del Pleno es a propuesta del presidente como parte de sus atribuciones, derivadas de diversas fracciones del artículo 20,¹⁰ como dirigir y administrar los recursos humanos, financieros y materiales del instituto, dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las unidades del instituto, entre otras cosas.

Me parece que no es inconstitucional el estatuto, sino que en todo caso **admite una interpretación conforme** y eso además resuelve la duda que provoca (porque me parece que lo que genera el Acuerdo es eso: una duda). No dice que el presidente *no podrá proponer a nadie*, simplemente dice que el Pleno designará, pero no dice a propuesta de quién. Por eso creo que lo que queda es una duda y me parece que, siendo así, se salvaría con una interpretación conforme en el sentido de que el presidente puede hacer las propuestas. El Pleno designa a los funcionarios que se determinen en el Estatuto Orgánico "*a propuesta del comisionado presidente*",¹¹ de forma que esta regla que señala la ley soluciona cómo debe interpretarse el acuerdo impugnado.

El criterio del Máximo Tribunal es tratar de salvar siempre las normas, procurando su interpretación conforme y, sólo si eso no es posible, entonces invalidar. En este caso, además de que era perfectamente posible, resultaba lo indicado y lo más sensato.

Esta **interpretación conforme** refrendaría que el estatuto está sometido a la ley y no viceversa (jamás podría estar el IFT ajeno a la ley y encima de la Constitución), así que el que no se haya hecho esta interpretación constituye una causa adicional por la cual estoy en contra de la sentencia dictada en la presente controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁹ "Artículo 17. Corresponde originariamente al Pleno el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 15 y de manera exclusiva e indelegable:

"...

"III. Designar al titular de la autoridad investigadora y al secretario técnico del Pleno, **conforme a las propuestas que presente el comisionado presidente**, así como resolver sobre su remoción;

"IV. Designar a los funcionarios del instituto que se determinen en el estatuto orgánico, a propuesta del comisionado presidente y resolver sobre su remoción; ..."

¹⁰ Véase la nota *supra* 7.

¹¹ Véase la nota *supra* 9.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LA PERSONA QUE OSTENTE EL CARGO DE SÍNDICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE MANZANILLO DEL ESTADO DE COLIMA PARA PROMOVERLA (ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO IMPUGNADO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULOS 37, PRIMER PÁRRAFO Y 42, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULOS 65, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COLIMA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA 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.



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 NÚMERO 138 POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10 Y LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS CUOTAS Y TARIFAS PARA EL PAGO DE DERECHOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA, PUBLICADO EL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019 EN EL PERIÓDICO OFICIAL "EL ESTADO DE COLIMA").

VIII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. SE ENCUENTRAN A CARGO DE LOS MUNICIPIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. HACIENDA MUNICIPAL. SE INTEGRA CON LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DEL MUNICIPIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C), PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. HACIENDA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REGULA EL MARCO RELATIVO A LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA DE INGRESOS EN SUS ÁMBITOS TERRITORIALES.

XI. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. CONFORME A LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, LA PRESENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE REFORMAS A LAS LEYES QUE RIGEN AQUÉLLAS DEBEN PROVENIR DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 138 POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10 Y LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY QUE ESTA-



BLECE LAS CUOTAS Y TARIFAS PARA EL PAGO DE DERECHOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XII. HACIENDA MUNICIPAL DE MANZANILLO, COLIMA. EL CONGRESO LOCAL CARECE DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR UNILATERALMENTE UNA EXENCIÓN A LAS ESCUELAS PÚBLICAS, FEDERALES O LOCALES RESPECTO DEL PAGO DE DERECHOS POR CONCEPTO DE LA CONEXIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES, POR LO QUE INFRINGIÓ EL MANDATO CONSTITUCIONAL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, RELATIVO AL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTE DE INGRESOS MUNICIPALES (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 138 POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10 Y LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS CUOTAS Y TARIFAS PARA EL PAGO DE DERECHOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 138, POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10 Y LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11, DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS CUOTAS Y TARIFAS PARA EL PAGO DE DERECHOS RELATIVOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO, DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO, COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO LOCAL EL 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 316/2019. MUNICIPIO DE MANZANILLO, ESTADO DE COLIMA. 15 DE AGOSTO DE 2022.



PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al quince de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS; Y RESULTANDO

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el diez de octubre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el síndico del Municipio de Manzanillo, Colima, y el director general de la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo, Colima, promovieron controversia constitucional en contra de los actos y autoridades siguientes:

AUTORIDADES DEMANDADAS:

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

ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

• El Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

2. SEGUNDO.— **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como transgredidos en su perjuicio los artículos 14, 16, 31, fracción IV, y 115, primer párrafo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.— **Conceptos de invalidez.** Las normas impugnadas se combaten con sustento en los argumentos siguientes:



Primer concepto de invalidez. Violaciones al procedimiento legislativo

- El decreto impugnado fue propuesto y aprobado sin seguir el debido proceso legislativo, ya que, conforme con el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, son los Ayuntamientos quienes deben proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a derechos, facultad que forma parte del principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, lo cual es aplicable a la prestación del servicio público de agua y drenaje. Sin embargo, exenta del pago de derecho de conexión a la red de agua potable, drenaje y alcantarillado a las escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o Federación, propuesto por una diputada a nombre propio y los demás integrantes de la Legislatura Local.

- La iniciativa no fue formalizada mediante oficio a través de criterios u opiniones técnicas y de fundado impacto presupuestario que se requiere para sustentar y robustecer el proceso legislativo que antecede a la norma, trascendiendo a ésta, por lo que resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 94/2001: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

- De considerarse que no sea exclusivo de los Ayuntamientos proponer las cuotas y tarifas para el pago de derechos por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, sino de una potestad tributaria compartida; el decreto impugnado sigue violando los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que tampoco se siguió el debido proceso para su discusión y aprobación, al dispensarse de todo trámite sin haber justificado que se trata de un asunto de urgencia notoria conforme lo establece el artículo 48 de la Constitución Local, en relación con el 86 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

- Si bien los artículos 33, fracciones I y XI, 39, fracción I, de la Constitución Local y el 83, primer párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado prevén a favor del Congreso Local y los diputados la potestad de iniciar y reformar leyes, también es cierto que ese derecho se encuentra regulado, por lo que no puede ser discrecional ni arbitrario.



- No se observaron los artículos 48 de la Constitución Local, 86 y 89 de la Ley Orgánica de la Legislatura y 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, ya que si la normativa impugnada se aprobó con dispensa de todo trámite, los legisladores debieron indicar y sustentar en las versiones videograbadas y de los diarios de debates de su discusión en el Pleno los motivos concretos, reales e incontrovertibles por los que consideraron que una exención se justifica sin la injerencia de un criterio jurídico de la Administración Municipal o de la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo (en adelante CAPDAM); por lo que existe carencia de motivación exhaustiva de la urgencia notoria que no ameritaba mayor examen para apartar del estudio correspondiente a una comisión legislativa como hacienda, presupuesto y fiscalización de los recursos públicos, conforme con el artículo 54 del Reglamento de la Ley Orgánica del Legislativo Local.

- La intromisión del Legislativo y Ejecutivo Locales vulnera los artículos 115 de la Constitución Federal y el artículo 90, fracción IV, inciso C, de la Constitución Local, ya que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio forman parte de su hacienda pública y de las contribuciones que el Congreso establezca a su favor, no en su perjuicio recaudatorio, indicando ese precepto que por ningún medio se podrán establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

- Se debió exigir que se adjuntara a la iniciativa los impactos presupuestarios y se justificara si no conllevaba un retroceso para los fines recaudatorios del Municipio, cuando es claro que deben existir cumplimientos de disciplina financiera como se establece en los artículos 16 de la ley de la materia, en relación con el 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Legislatura, que exigen una opinión técnica jurídica del Ayuntamiento o la expresión de un impacto presupuestario a un proyecto de decreto, así como la sociabilización de la iniciativa con el operador jurídico de la norma a través de su órgano descentralizado proveedor de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.

- La violación reclamada no se trata de un formalismo, sino que trasciende a la invalidez de la norma, pues, en detrimento de la autonomía hacendaria del Municipio, se trastocó el principio de democracia deliberativa o deliberación parlamentaria, principalmente, tratándose del proceso legislativo de reformas a leyes tributarias municipales que incidan en los elementos del tributo como la



tasa y sujeto que incide en el Municipio como ente público obligado a la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, con autonomía hacendaría y autorizado para recibir el pago de derechos por esos servicios, como sujeto directo y activo de la relación tributaria; lo anterior conforme con 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."; tesis (IV Región) 2o. J/1 (10a.): "DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD." y la jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a.): "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."

Segundo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la norma.

- La norma impugnada viola el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer la exención del pago de derechos por la recepción de servicios públicos de conexión a la red de agua potable y alcantarillado a las escuelas públicas federales o locales, cuando no está permitido, ya que el precepto establece que las leyes estatales no contendrán exenciones en favor de persona o institución alguna respecto los derechos por la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios.

- No obstante que se pudiera argumentar que la exención opera sobre bienes de dominio público federal y estatal, la dispensa prevista en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal no comprende el carácter del sujeto pasivo del tributo o la función u objeto públicos; el beneficio se circunscribe a la actualización de un hecho imponible que tenga como objeto la propiedad, posesión o detentación de un bien del dominio público, como los impuestos predial y de transmisiones patrimoniales, ya que sólo en las contribuciones sobre alguna conducta relacionada con bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible se vincula directamente con la propiedad, posesión



o detentación del bien inmueble; en cambio, en los derechos por servicios, el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad de un inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo.

- Los derechos por el servicio de conexión a la red de agua potable y alcantarillado no están comprendidos en la exención a que se refiere el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, pues tales derechos se causan sin atender a la calidad del bien del dominio público, sino por la simple prestación del servicio público que amerita, por regla general, una contraprestación, como se estableció por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 40/2010: "DERECHOS POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. NO ESTÁN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, SEGUNDO PÁRRAFO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, AL CUAL REMITE EL NUMERAL 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO B), ÚLTIMO PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA."

4. CUARTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de quince de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente controversia constitucional como 316/2019 y la turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y tuvo como parte actora sólo al síndico del Municipio de Manzanillo, Colima; por otra parte, como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, ordenándose su emplazamiento para que produjeran su contestación; asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifiesten lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. SEXTO.—**Acuerdos que tienen por rendidas las contestaciones a la demanda de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por contestada la demanda



al Poder Ejecutivo Local, por exhibido el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado que contiene el decreto impugnado y ordenó correr traslado con copia simple de la contestación a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, poniendo a su disposición los anexos en la sección de trámite de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

7. Mediante proveído de seis de febrero de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por contestada la demanda al Poder Legislativo Local, por remitida la copia de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y ordenó correr traslado con copia simple de la contestación a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, poniendo a su disposición los anexos en la sección de trámite de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

8. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Legislativo demandado.** Mediante escrito presentado el cuatro de febrero de dos mil veinte, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Colima dio contestación a la demanda, en la que expresó, en esencia, lo siguiente:

- En relación con los hechos uno a cinco, no se afirman o se niegan, pues no se trata de hechos que se encuentran supeditados a ser sujetos de dirimirse, máxime que el derecho no se encuentra condicionado a prueba conforme con la jurisprudencia 2a./J. 65/2000: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."

- En relación con el hecho seis, el veintidós de agosto de dos mil diecinueve en la sesión ordinaria veintidós se presentó la iniciativa con dispensa de todo trámite, por lo que, si bien no fue turnada a comisiones, ello se hizo con fundamento en el artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, siendo aprobado por la asamblea en la misma sesión como máxima autoridad del Poder Legislativo, por lo que se apejó a la normativa respectiva; sin embargo, corresponde a la parte actora acreditar el agravio que resiente con el decreto impugnado, esto es, lo que dejará de percibir con la salvedad o beneficio de no pago que se reprocha, cuántas escuelas públicas



iniciaron actividades para fijar una base y qué se dejará de realizar con la carencia de ese pago; ello conforme con la jurisprudencia P./J. 135/2005.

- En relación con el hecho o abstención siete, se hizo la publicación del acto impugnado con sustento a las facultades que tiene el Poder Legislativo, generando un beneficio a la comunidad estudiantil al privilegiarse, la instauración de centros educativos con un ahorro económico que no es significativo como para agraviar al ente municipal.

- En relación con el hecho o abstención ocho, no es inconstitucional el acto impugnado, por el contrario, se beneficia al sector educativo.

- En lo que respecta al primer concepto de invalidez, el hecho de que la Constitución confiera libertad de administración hacendaria a Municipios ello no es un derecho absoluto, pues el artículo 35 de la Constitución Local confiere esa libertad al congreso quien cuenta con potestad tributaria.

- Los diputados tienen facultades para proponer iniciativas por lo que en el caso a la que fue presentada se le dio el trámite previsto en el artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, conforme con el cual, si la iniciativa da lugar a un debate, debe desarrollarse si así lo consideran necesario la Legislatura, por lo que no siempre tiene que haber un debate parlamentario.

- Al Municipio no se le pueden violentar derechos humanos en el presente asunto, pues no acude a la controversia con motivo de una relación de coordinación.

- El Municipio no acredita que la reforma impugnada le cause perjuicio, al no demostrar que el total de escuelas que iniciaron actividades y la cantidad que dejará de percibir con base en esa información sólo se basa en presunciones sin respaldo legal.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, la prestación del servicio y la cuestión accesoria, como la conexión a redes, no puede percibirse como una misma acción, pues la primera es permanente y continua, mientras que la segunda es única y eventual, sin que implique una exención total, ya que



el destinatario debe realizar el pago de los materiales. Para el supuesto en que se considere que sí constituye una exención, debe acreditarse si existe un dominio público sobre el inmueble, lo que no sucede.

9. OCTAVO.—**Contestación del Poder Ejecutivo demandado.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, dio contestación a la demanda, en la que expresó, en esencia, lo siguiente:

- Los hechos uno a cinco y el siete son ciertos.
- El sexto es parcialmente cierto, ya que el veintiséis de agosto de dos mil diecinueve dispuso la impresión, publicación, circulación y observancia del decreto impugnado con apego en las facultades y obligaciones contenidas en el artículo 58, fracción III, de la Constitución Local.
- El punto octavo no constituye un hecho.
- No existe agravio en perjuicio de la parte actora, ya que dar publicidad por medio del Periódico Oficial al decreto impugnado es una atribución del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, sin que con ello se ejerzan funciones que correspondan a otro Poder o nivel de gobierno. Su participación legislativa formal se limitó a lo establecido en los artículos 58, fracción III, de la Constitución Local; 2, 3, 17 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, por lo que el acto de publicación en el Periódico Oficial local no da lugar a un conflicto entre los Poderes Estatales por invasión de competencias.
- En lo que respecta al segundo concepto de invalidez, debe resaltarse la importancia del derecho humano al agua y saneamiento, promulgado por la ONU el veintiocho de julio de dos mil diez, a través de la resolución 64/292, reafirmando que son esenciales para la realización de todos los derechos humanos, lo cual debe entenderse en consonancia con la reforma constitucional de nuestro país de dos mil once y la relativa al artículo 4 de la Constitución Federal en dos mil doce; en México existe inequidad en el abastecimiento, consumo y disponibilidad del agua, generando conflictos sociales en el sistema nacional y estatal educativo.



- Si bien la prestación de los servicios de agua y alcantarillado corresponden a los Municipios, éstos deben considerar la trascendencia del derecho al agua y saneamiento en la vida, la salud y la dignidad del ser humano en general y de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo en lo particular, donde la educación pública experimenta una grave carencia en cuanto a esos servicios básicos, impidiendo el pleno desarrollo cognitivo y humano de cientos de miles de personas menores de edad en contextos rurales.

- La ONU alertó que el cuarenta y dos punto veintisiete por ciento de las escuelas del país no tienen drenaje, lo cual significa que el Estado ha fallado para conectar los inmuebles a la red pública o a una fosa séptica que permita el control adecuado de desechos, lo que pone en riesgo la salud de los estudiantes y el interés superior de la niñez y adolescencia en consonancia con lo establecido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.): "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL DE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."

- Debe privilegiarse la educación de calidad y las condiciones de salud de las personas menores de edad, al momento de resolverse la controversia constitucional, ya que la continuidad del servicio público de agua potable y conexión a la red de alcantarillado en el sistema educativo del Estado de Colima, particularmente en el Municipio de Manzanillo, están vinculadas al derecho humano al agua como elemento indispensable para vivir dignamente y como condición previa para la realización de otros derechos humanos, por ello el agua debe tratarse como bien social y cultural en beneficio del sistema educativo estatal, y no sólo en su vertiente económica.

10. NOVENO.—**Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, ofrecidas y aportadas durante la instrucción del juicio, así como referencia de que las partes no formularon alegatos y, finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.



11. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de diecinueve de febrero del año en curso, se admitieron las pruebas ofrecidas por las partes y se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aplicable conforme con el artículo quinto transitorio del decreto de reformas de siete de junio del año en curso,² en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 10 y la fracción III del artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicadas el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Estatal, ante la presunta invasión, por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, de la esfera competencial del Municipio de Manzanillo.

¹ "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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i). Un Estado y uno de sus Municipios;"

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

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

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

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

"...

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



13. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria,⁴ establece que el plazo para la presentación de la controversia constitucional es de treinta días contados a partir de su fecha de publicación.

14. En el caso, el decreto impugnado se publicó el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Colima, en ese sentido, **el referido plazo transcurrió del cuatro siguiente al dieciséis de octubre del referido año.**⁵

En ese sentido, si la demanda se presentó el diez de octubre de dos mil diecinueve en la oficina de certificación judicial y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación **es oportuna.**

15. TERCERO.—**Legitimación activa.** Conforme con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la ley reglamentaria, el Municipio de Manzanillo, Colima, es un ente legitimado para promover la presente controversia constitucional. Por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

16. El Municipio de Manzanillo, Colima, compareció al presente juicio por conducto de Daniel Mendoza Flores, en su carácter de síndico municipal, lo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral del Estado de Colima, correspondiente al Ayuntamiento del Municipio actor, de doce de julio de dos mil dieciocho.

⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

" ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

⁵ Cómputo del que se descuentan los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre; cinco, seis, doce y trece de octubre, todos de dos mil diecinueve por ser sábados y domingos y el dieciséis de septiembre por ser inhábil, lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



17. En ese sentido, conforme con el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,⁷ corresponde a los síndicos la representación jurídica del Municipio actor.

18. CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en términos del auto admisorio dictado por la Ministra instructora.

19. Por el Congreso del Estado de Colima, comparece el diputado Luis Rogelio Salinas Sánchez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Entidad Federativa, personalidad que acredita con la copia certificada del acta de sesión ordinaria número trece, celebrada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, en la cual fue electo para el referido encargo.

20. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 37, primer párrafo, y 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,⁸ la representación de dicho ente corresponde al presidente de la Mesa Directiva, por lo que se reconoce su legitimación para comparecer al presente juicio.

21. Por el Poder Ejecutivo del Estado, comparece Luis Alberto Vuelvas Preciado, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento respectivo fechada el veinticinco de julio de dos mil dieciocho.

22. A dicho funcionario le corresponde la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado, en términos del artículo 65, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Colima.⁹

⁷ "Artículo 51. Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea Parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; ..."

⁸ "Artículo 37. El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la Directiva del Congreso, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes de estos, electos por mayoría simple mediante votación secreta. ..."

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

"...

"II. Representar legalmente al Congreso;"



23. QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, se precisa que, del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo efectivamente impugnado es el Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Estatal, así como el proceso legislativo que dio origen a esa normativa.

24. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima argumenta que dar publicidad por medio del Periódico Oficial al decreto impugnado es una atribución del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, sin que con ello se ejerzan funciones que correspondan a otro Poder o nivel de gobierno. Su partición legislativa formal se limitó a lo establecido en los artículos 58, fracción III, de la Constitución Local; 2, 3, 17 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, por lo que el acto de publicación en el Periódico Oficial local **no da lugar a un conflicto entre los Poderes Estatales por invasión de competencias.**

25. Es infundada la causa de improcedencia invocada, en virtud de que ha sido criterio de este Pleno que el referido argumento debe desestimarse por dos razones sustanciales:

1) No encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria, ya que de los artículos 10, fracción II; 22, fracción II; y 26, primer párrafo, de la referida ley¹⁰ se advierte que en las controversias

⁹ "Artículo 65

"...

"La consejera o consejero jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la gobernadora o gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea Parte. Estas facultades podrán ser delegadas."

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



constitucionales tienen el carácter de parte demandada, entre otras, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general controvertida, quienes deben ser señalados como tales en la demanda y a quienes el Ministro instructor debe emplazar a la controversia para que produzca la contestación respectiva.

2) La actuación de los Ejecutivos Locales tiene injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.¹¹

26. En consecuencia, al no encuadrar el argumento del Poder Ejecutivo que nos ocupa en alguna causa de improcedencia, además de que su intervención en las controversias constitucionales se justifica en virtud de los actos relacionados con la validez de la norma impugnada, es que la causal que es materia de estudio en este apartado debe desestimarse por infundada.

27. SÉPTIMO.—**Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Para efectos metodológicos, atendiendo a lo expuesto por el accionante en su demanda, el estudio de fondo del asunto se dividirá en los siguientes apartados:

"...

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"II. La entidad, Poder u órgano demandado y su domicilio;"

"Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga."

¹¹ Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia del Tribunal Pleno 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.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página mil cuatrocientos diecinueve, registro digital: 164865.



CONSIDERANDO	TEMA
OCTAVO	Parámetro de regularidad constitucional.
NOVENO	Violaciones al procedimiento legislativo.
DÉCIMO	Efectos.

28. OCTAVO.—**Parámetro de regularidad constitucional.** Los planteamientos del Municipio actor cuestionan la constitucionalidad del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

29. Lo anterior, entre otras cuestiones, sobre la base de la violación al principio de reserva de fuentes conforme con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al considerar que la iniciativa para modificar las tasas de los derechos y de las contribuciones que son parte de su hacienda le corresponden en exclusiva.

30. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido que las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada son de **estudio preferente**, toda vez que, de resultar fundadas, comprenderá un efecto invalidante total, por lo que sería innecesario ocuparse de los vicios de fondo que se le atribuyan al precepto normativo en cuestión.

31. Lo anterior, porque no es jurídicamente posible que subsista una norma como consecuencia de un procedimiento legislativo seguido de forma irregular y en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario.¹²

¹² Criterio sustentado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 32/2007: "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."; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página setecientos setenta y seis, registro digital: 170881.



32. Ahora, todo proceso legislativo debe ser respetuoso de las competencias asignadas en ciertas materias a cada uno de los tres niveles de gobierno.

33. En este sentido cabe precisar que el inciso a) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal de la República establece que los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales se encuentran a cargo de los Municipios.¹³

34. Por su parte, de los párrafos primero y segundo del inciso c) de la fracción IV del referido precepto fundamental se advierte el principio constitucional de libre administración hacendaria de los Municipios, en lo que atañe a los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.¹⁴

35. En lo que respecta al impacto que tiene el mandato del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal dentro de los procesos legislativos, este Tribunal Pleno ha delimitado que dicho precepto fundamental regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos en sus ámbitos territoriales conforme con los siguientes aspectos relevantes para el asunto que nos ocupa:¹⁵

¹³ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a). Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales."

¹⁴ "Artículo 115...

" ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

" ...

"c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público."



- La Constitución Federal divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

- En relación con esas atribuciones, los Municipios tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre esos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.

- Conforme con el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, se asegura que los Municipios puedan atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; en ese sentido, la hacienda municipal se integra con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, con la prohibición de que las leyes estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de ellas.

- La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, debe ser resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario (en el que la facultad de iniciativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria), ya que la propuesta que provenga del Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

¹⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 15/2006, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 26 de junio 2006, páginas treinta y cuatro a treinta y siete.



- Lo anterior implica una potestad tributaria compartida, ya que en los supuestos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, la facultad originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa, por lo que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

- Ese principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal Pleno, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el proceso legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

- La relación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve, por una parte, en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la asamblea en Pleno.

36. El referido criterio resalta la relevancia de la propuesta o iniciativa municipal en aquellos casos relacionados con facultades constitucionales exclusi-



vas de los Municipios, como la fijación de tarifas en relación con los servicios públicos que se encuentran a su cargo, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

37. NOVENO.—**Estudio de fondo. Violaciones al procedimiento legislativo.** Resulta **esencialmente fundado** el concepto de invalidez en el que el Municipio actor sustancialmente argumenta que el decreto impugnado es violatorio del principio de reserva de fuentes, conforme con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues considera que la iniciativa para modificar las tasas de los derechos y de las contribuciones que son parte de su hacienda le corresponden en exclusiva, como es el caso de la exención del pago de derechos por los servicios de conexión a las redes de agua potable, así como de alcantarillado y drenaje, a escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación.

38. Como ya se hizo referencia en el apartado correspondiente al parámetro de regularidad constitucional, del artículo 115, fracción IV, de nuestra Carta Magna deriva la competencia constitucional de los Municipios para administrar libremente su hacienda, la cual se conforma, entre otros rubros, con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, como es el caso de los relacionados con el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, respecto de lo cual existe prohibición constitucional para que las leyes estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna.

39. En ese sentido, la normativa impugnada es del tenor siguiente:

"Artículo 10. Los usuarios de los servicios de agua potable pagarán los derechos por la conexión a la red, de conformidad con las siguientes cuotas:

"...

"IV. Cuando se trate de los servicios por la conexión a la red de agua potable de escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación, quedarán exentos de pagar los derechos correspondientes.



"...

"Artículo 11. Los usuarios de los servicios de agua potable, pagarán por la conexión a la red de alcantarillado cuando la descarga se realice por abajo de las concentraciones permisibles conforme a las normas técnicas ecológicas y las condiciones particulares de descarga vigentes, los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"...

"III. Cuando se trate de los servicios por la conexión a la red (sic) alcantarillado y drenaje de escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación, quedarán exentos de pagar los derechos correspondientes."

40. De lo transcrito se advierte claramente que los efectos de las normas reclamadas inciden en el marco de atribuciones constitucionales del Municipio de Manzanillo, contenidas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal de la República, relativas a la libre administración de su hacienda pública en lo que respecta a los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, toda vez que establecen exenciones al pago de derechos por los servicios de conexión a las redes de agua potable, así como de alcantarillado y drenaje, a favor de escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación.

41. Ahora bien, de las copias certificadas del diario de debates remitidas por el Congreso de Colima correspondientes a la sesión veintidós de agosto de dos mil diecinueve [a las que les asiste pleno valor probatorio conforme con los artículos 129¹⁶ y 202¹⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplica-

¹⁶ "Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

¹⁷ "Artículo 202. Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad



ción supletoria a las controversias constitucionales, conforme con lo previsto en el artículo 1o. de la ley reglamentaria] se advierte que se suscitaron los siguientes hechos:

1) Se sometió a consideración de la asamblea una iniciativa de ley con proyecto de decreto, relativa a adicionar diversas disposiciones a la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima; especificando que:

Con fundamento en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, solicito que la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto sea sometida a su discusión y aprobación al momento de su presentación.

2) En el Diario de Debates correspondiente a la sesión veintidós, fue presentada la referida iniciativa.

3) En el acta de la sesión ordinaria número veintidós del segundo período de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Colima, celebrada el veintidós de agosto de dos mil diecinueve, se asentó lo suscitado en esa fecha:

o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

"También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del registro civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

"En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal."



11. En el punto de asuntos generales, se concedió el uso de la voz a los legisladores que a continuación se enlistan:

"a) La diputada Rosalva Farías Larios presentó a nombre propio y de los demás integrantes de la LIX Legislatura una iniciativa con dispensa de todo trámite, relativa a adicionar diversas disposiciones a la Ley que establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima.

"Acto continuo, se consultó a los integrantes de la Legislatura si se dispensaba de todo trámite legislativo la iniciativa de antecedentes, resultando aprobada la propuesta por unanimidad, por lo que el contenido de la misma fue puesto a consideración de la asamblea y, toda vez que no hubo intervenciones, se recabó la votación nominal del documento, en lo general y en lo particular, resultando aprobado por 15 votos a favor, instruyéndose a la Secretaría le diera el trámite correspondiente, siendo la votación la siguiente: ..."

42. De lo relatado se desprende claramente que la iniciativa fue presentada por una diputada sin que se advierta participación alguna en la misma por parte del Municipio actor, no obstante que incide en su marco de atribuciones constitucionales derivado del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal de la República, relativo a la libre administración de su hacienda pública en lo que respecta a los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, nulificando la participación municipal en un proceso legislativo que por disposición constitucional era requerida.

43. Esto es, el Congreso del Estado se encontraba legal y constitucionalmente imposibilitado para someter a consideración del Pleno de manera unilateral y sin la anuencia del Municipio actor la adición de la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11, ambos de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, que es objeto de estudio en la presente controversia constitucional.

44. En consecuencia, y en virtud de que era al Ayuntamiento a quien le correspondía proponer las cuotas aplicables a los servicios que presta, el Con-



greso del Estado carecía de competencia legal para establecer unilateralmente una exención a las escuelas públicas federales o locales del pago de derechos por concepto de la conexión a la red de agua potable, alcantarillado y drenaje, por lo que infringió directamente el mandato constitucional contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, relativo al principio de reserva de fuente de ingresos municipales.

45. Por consiguiente, ante la violación al procedimiento legislativo apuntada, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Estatal.

46. Por la conclusión alcanzada, al ser total el efecto invalidante, resulta innecesario ocuparse del estudio de los restantes conceptos de invalidez.

47. DÉCIMO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracciones IV y V;¹⁸ así como 45,¹⁹ en relación con el 73,²⁰ de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno precisa que la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua

¹⁸ "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 resolutive 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; ..."

¹⁹ "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."

²⁰ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, alcanza a todas las disposiciones contenidas en él, incluso al artículo único transitorio.

48. Asimismo, se ordena que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

49. Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, en los términos de los considerandos noveno y décimo de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esqui-



vel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de las normas impugnadas, a las causas de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán con razones adicionales y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al parámetro de regularidad constitucional. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente y aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.



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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistieron a la sesión de quince de agosto de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil veintidós, y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular, que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 316/2019, resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de quince de agosto de dos mil veintidós.

El proyecto aprobado por la mayoría de los integrantes del Pleno determinó que la invalidez de las normas reclamadas debía sustentarse en una violación directa al antepenúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, el cual dispone que los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; regla que en el caso no se cumplió, porque dentro del procedimiento legislativo se advierte que la iniciativa que



antecedió a la emisión de las normas impugnadas, no provino del Ayuntamiento del Municipio actor, sino de una persona legisladora, y que ello resultaba suficiente –a juicio de la mayoría del Pleno– para calificar esa situación como un vicio invalidante de dicho procedimiento.

En la sesión respectiva emití mi voto en contra porque considero que, el antepenúltimo párrafo de la misma fracción IV del artículo 115 constitucional, establece el mecanismo específico para que los Municipios hagan la propuesta de cuotas y tarifas aplicables por los servicios públicos que prestan, pues prevé que las Legislaturas de los Estados serán las que aprueben las leyes de ingresos de los Municipios, lo cual significa que es dentro de este ordenamiento en el que se brinda la contestación al esquema tributario recaudatorio planteado por los Ayuntamientos, el cual se perfecciona a través del diálogo entre esos órganos de gobierno y el Poder Legislativo Local para determinar, al inicio de un ejercicio, las tasas aplicables a los derechos que les corresponden recaudar a los Municipios por sus servicios durante un periodo anual determinado.

En el caso concreto, las normas reclamadas no se emitieron dentro del diálogo Ayuntamiento-Legislatura conforme al cual se desarrolla el trámite de aprobación de una ley de ingresos, por lo que desde mi punto de vista, si la iniciativa de las normas reclamadas no se presentó en el contexto de la aprobación de ese ordenamiento de vigencia anual, no hay razón alguna para exigir que la iniciativa provenga del Ayuntamiento del Municipio actor, pues los Congresos Estatales siempre tendrán la facultad de modificar durante el ejercicio fiscal las tarifas aplicables –al alza o a la baja– si existen razones fundadas y motivadas para ello, toda vez que la potestad tributaria no reside en los Ayuntamientos, sino en el Poder Legislativo de cada Estado.

Lo anterior, porque sería muy difícil reducir a la mitad de un ejercicio fiscal las cargas tributarias a instancias de los propios Ayuntamientos, a pesar de que existieran razones inaplazables para disminuirlas, pues al ser estos órganos de gobierno municipal los beneficiarios de la recaudación, existiría una gran dificultad para que presentaran iniciativas que aminoraran las tarifas aplicables a los servicios que prestan, por lo que resulta enormemente irrealizable suponer una propuesta municipal en tal sentido.

De ahí que no pueda aceptar que en el caso se actualiza una violación al proceso legislativo por la ausencia de una iniciativa municipal, pues la ley de ingresos del ejercicio respectivo, ya la propuso en su momento el Municipio actor, además de que ya se tramitó y concluyó cuando se aprobó por la Legislatura el paquete fiscal respectivo al comienzo del ejercicio, y por tanto, todas las



posibles reformas fiscales de la naturaleza que sean y que llegaren a presentarse durante el periodo anual en que rija la ley de ingresos, corresponden elevarlas a todos los sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley, entre los cuales desde luego se encuentran las diputadas y diputados locales.

Desde esta perspectiva, la validez o invalidez de las normas tarifarias aprobadas durante el curso del ejercicio fiscal, ya no dependerá de quién fue del sujeto autor de la propuesta de reforma, –como resolvió el criterio mayoritario del Tribunal Pleno en el presente asunto–, sino del análisis de la regularidad constitucional del contenido sustantivo de las normas reformadas, pues para mí, sólo la ley de ingresos genera la atribución para que los Municipios presenten la iniciativa correspondiente, por lo que ni siquiera cabía encuadrar el concepto de invalidez relacionado con la titularidad de la iniciativa, como una violación al proceso legislativo, ya que ello equivale a sujetar todas las modificaciones a las leyes impositivas aplicables en el ámbito municipal, a la voluntad de los Ayuntamientos.

Además, en el caso concreto ni siquiera se trataba de un incremento o decremento en las tarifas aplicables a los cobros del suministro de agua potable y servicios conexos, pues las tarifas anteriormente aprobadas no sufrieron una mínima modificación, toda vez que lo que previeron las normas reclamadas fue una exención para determinados consumidores de agua potable de Manzanillo, Colima, (escuelas públicas), lo cual si bien redundaba en la recaudación, técnicamente no implica una disminución en las tarifas respectivas.

Considero que no se deben confundir a las exenciones tributarias con las reducciones tarifarias, pues se trata de dos conceptos jurídicos fiscales muy distintos, ya que mientras en el primer supuesto todos los contribuyentes se benefician a través de un pago menor del que venían realizando, en el segundo caso, las tarifas se mantienen estables y solamente algunos sujetos pasivos de la obligación quedan relevados del correspondiente gravamen, lo cual generalmente obedecen a fines extrafiscales y de política tributaria, como en el presente asunto aconteció, al establecerse una exención en favor de las instituciones públicas educativas, estatales y federales.

Por tanto, al no actualizarse una violación al proceso legislativo, por la sola circunstancia de que no fue el Ayuntamiento del Municipio actor quien presentó la correspondiente iniciativa de las normas reclamadas, considero que resultaban de estudio preferente las demás violaciones aducidas en la demanda y que fueron las siguientes:



1. La dispensa de trámites de la iniciativa sin expresar las razones de ello;
2. La ausencia de constancia de impacto presupuestario a que se refiere el artículo 9o. de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, expedida por el Congreso de la Unión, pues inclusive en la ley de ingresos que propuso el Municipio actor y que fue aprobada por la Legislatura Local para el ejercicio fiscal de 2019, expresamente se dispuso en su numeral 9 lo siguiente:

"Artículo 9. En el ejercicio fiscal de 2019, toda iniciativa o Decreto que se presenten a la consideración de la Legislatura Local y cuya aprobación disminuya los ingresos municipales establecidos en la presente ley, previo a su aprobación deberá incluir la estimación del impacto presupuestario de dicha iniciativa o Decreto, lo anterior en términos de lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en el marco del principio de balance presupuestario sostenible."

3. La ausencia de la constancia a que se refiere el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, el cual establece que:

"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los Municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

Finalmente, me parece necesario señalar que los conceptos de invalidez antes enumerados fueron analizados al resolver la controversia constitucional 132/2017, en la cual emití un voto particular, por lo que me remito a lo ahí expuesto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL



PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LAS CONSTITUCIÓN GENERAL.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA").

XIII. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SO-



BRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XIV. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN 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).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2020. MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA, ESTADO DE CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 50/2020, promovida por el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, en contra del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios dis-



tritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

2. En febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro los presidentes de México y de los Estados Unidos de América suscribieron en la ciudad de Washington, D.C., el *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en octubre del año siguiente, en dicho instrumento internacional se estipularon recíprocas concesiones y obligaciones entre los dos países para efectos de la disposición del agua de los Ríos Bravo, Colorado y Tijuana en ambos lados de la frontera.

3. El artículo 4o., apartado B, inciso c), del Tratado de Aguas Internacionales dispone que a los Estados Unidos de América corresponde una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo procedente de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; aunque esa tercera parte no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de cuatrocientos treinta y un millones setecientos veinte un mil metros cúbicos anuales.¹ Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese

¹ **Artículo 4o.** Las aguas del Río Bravo (Grande) entre Fort Quitman, Texas, y el Golfo de México se asignan a los dos países de la siguiente manera:

" ...

"B. A los Estados Unidos:

" ...

"c). Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo (Grande) procedente de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al Río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.

"d). La mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal del Río Bravo (Grande), no asignado específicamente en este artículo, y la mitad de las aportaciones de todos los afluentes no aforados –que son aquellos no denominados en este artículo– entre Fort Quitman y la presa inferior principal internacional.

"En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos



mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir la aportación mínima que debe hacerse a los Estados Unidos de América, los faltantes que existieren al final del ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios mexicanos. Un ciclo de cinco años del tratado se considerará cerrado independientemente del tiempo transcurrido siempre que, en al menos dos de las presas internacionales de almacenamiento, incluyendo la localizada más aguas arriba del Río Bravo, se cubra la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de América con aguas que pertenezcan a ese país.² El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

4. En diciembre de mil novecientos noventa y dos –recién iniciado el ciclo 25 del Tratado de Aguas Internacionales– se expidió en México la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Además de establecerse que la Comisión Nacional del Agua (en lo sucesivo "la Conagua") sería la autoridad encargada de administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, en dicho ordenamiento legal se dispuso la creación de órganos denominados "Consejos de Cuenca". En términos del artículo 13 de la ley, estos cuerpos colegiados fungirían como instancias de coordinación y concertación entre la Conagua, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, y los representantes de los usuarios de la respectiva Cuenca hidrológica, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas en las distintas regiones del país.³

(350,000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

"Siempre que la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de por lo menos dos de las presas internacionales principales, incluyendo la localizada más aguas arriba, se llene con aguas pertenecientes a los Estados Unidos, se considerará terminando un ciclo de cinco años y todos los débitos totalmente pagados, iniciándose, a partir de ese momento, un nuevo ciclo.

"..." (Énfasis añadido)

² Véase ídem.

³ **Artículo 13. (en su versión original publicada el uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos).** "La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá consejos de Cuenca que serán instancias de coordinación y concertación entre 'la Comisión', las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva



5. En enero de mil novecientos noventa y nueve se instaló formalmente el Consejo de Cuenca del Río Bravo para ejercer tales funciones respecto de un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,⁴ tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). Este órgano se integraba originalmente por el titular de la Conagua, los gobernadores de los cinco Estados que participaban en la Cuenca y un vocal representante por cada tipo de uso que se le diera al agua –agrícola, agroindustrial, industrial, pecuario, público-urbano o de servicios– en cada una de las entidades federativas participantes.⁵

6. Sin embargo, en abril de dos mil cuatro se reformó la Ley de Aguas Nacionales para disponer que los Consejos de Cuenca serían órganos colegiados de integración mixta en cuyo seno convergerían los tres órdenes de gobierno, y participarían y asumirían compromisos los particulares y las organizaciones de la sociedad. También se les reconoció expresamente funciones de apoyo, consulta y asesoría, y se especificó que a través de ellos tendría lugar la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por Cuenca hidrológica o por región hidrológica.⁶ En re-

Cuenca hidrológica, con objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la Cuenca. ..."

⁴ Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusiuhiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedes G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. Véase las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web <https://www.cuencariobravo.org/reglas-del-consejo-de-cuenca-del-r%C3%ADo-bravo>.

⁵ Véase las Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca, disponibles en el sitio web <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/ROFCC.pdf>, así como el acta constitutiva y de establecimiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5ae39aef3c024.pdf.

⁶ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...



lación con su integración, en el nuevo artículo 13 Bis de la Ley de Aguas Nacionales se dispuso que los Consejos de Cuenca contarían con representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la Cuenca hidrológica, en un porcentaje de representación que no sería mayor al treinta y cinco por ciento (35 %), independientemente de que los organismos prestadores del servicio de agua potable y saneamiento fueran considerados usuarios.⁷ Asimismo, en el artículo 13 Bis 2, fracción III, del referido ordenamiento

"XV. 'Consejo de Cuenca': Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre 'la Comisión', incluyendo el organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica;

"..."

"Artículo 5. Para el cumplimiento y aplicación de esta ley, el Ejecutivo Federal:

"I. Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los Estados y de los Municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta ley y sus reglamentos; ..."

⁷ "Artículo 13 Bis. Cada Consejo de Cuenca contará con un presidente, un secretario técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

Vocales	Proporción de Representación
Representantes del Gobierno Federal.	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica.	Cuando más 35 %
Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales.	Al menos 50 %

"El presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El director general del organismo de cuenca fungirá como secretario técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

"Para los fines del presente capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios."



legal se previó que los gobiernos municipales con territorio dentro de la Cuenca estarían representados conforme se determinara en cada Estado.⁸

7. En consecuencia, al Consejo de Cuenca del Río Bravo se incorporaron con voz y voto representantes tanto de los Municipios como de la sociedad civil. En concordancia con los artículos 13 Bis y 13 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales, en el diverso 16 de las *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo* se dispuso que, en adición a las vocalías del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales, de los diversos usuarios de agua y de las organizaciones no gubernamentales, en este Consejo de Cuenca habría ahora un representante común para los gobiernos municipales de cada uno de los Estados miembros, es decir, cinco vocales municipales en total, independientemente del número de Municipios con que cada entidad federativa participara en esa cuenca hidrológica.⁹

⁸ **Artículo 13 Bis 2.** Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta ley, sus reglamentos, en las disposiciones que emita 'la Comisión', y en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento que cada Consejo de Cuenca adopte, conforme a los siguientes lineamientos generales:

"...

"III. Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada Estado. El número total de vocales correspondientes a los Municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el artículo 13 Bis. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. Los vocales propietarios municipales serán presidentes municipales y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar; ..." (Énfasis añadido)

⁹ **Artículo 16.** En términos del artículo 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

Integrantes	Cantidad	Porcentaje
Presidente	1	2 %
Secretario técnico	1	2 %
Vocales federales* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader.	7	12 %
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9 %



8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la Constitución Federal") para incorporar el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. En el párrafo sexto de dicho precepto se dispuso que el Estado garantizaría este derecho y que la ley definiría 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.¹⁰ Asimismo, en el artículo tercero transitorio del respectivo decreto de reforma constitucional se otorgó al Congreso de la Unión un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.¹¹ Este plazo venció el tres de febrero de dos mil trece.

9. El veinticuatro de octubre de dos mil quince, dada la severa sequía que se había vivido en el norte de México durante los años previos, concluyó el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales sin que se realizaran las entregas mí-

Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9 %
Vocales usuarios	27	50 %
Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7 %
Sector académico (vocales / invitados permanentes) **	5	9 %
Totales	55	100 %

** Acrónimos referentes a Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Bienestar: Secretaría del Bienestar; Sener: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; Sader: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quórum, no se considerará en el conteo.

*** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."

¹⁰ "Artículo 4o. ...

"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. ..."

¹¹ "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."



nimas de agua proveniente de los seis afluentes mexicanos del Río Bravo que debían hacerse a los Estados Unidos de América.¹² Por tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco años –es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte– en términos de lo dispuesto en el artículo 4 del instrumento internacional (*supra* párrafo 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.¹³

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.¹⁴

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

¹² Véase Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, "Entrega de aguas del Río Bravo: Tratado de Aguas de 1944", septiembre de dos mil veinte, páginas 9 y 10, disponible en el sitio web: https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5f7b9d56d314b.pdf.

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 4 y 5.

¹⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, 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".

14. Presentación de la demanda. El treinta de marzo de dos mil veinte el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua y del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su demanda señaló como actos impugnados: **(a)** la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca y **(b)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

15. Argumentó, en esencia, que la omisión y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el diverso tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párrafo 8), y que con ello se transgredía, además, el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como tercero interesado al Estado de Chihuahua, por lo que solicitó que fuera llamado al juicio.¹⁵

¹⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, foja 3.



16. Trámite, requerimiento y admisión de la demanda. El treinta y uno de marzo de dos mil veinte el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **50/2020** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.¹⁶

17. El dos de abril siguiente el Ministro instructor requirió a la parte actora para que en un plazo de cinco días hábiles manifestara, bajo protesta de decir verdad, si controvertía algún acto que imputara al Congreso de la Unión, pues su escrito de demanda hacía referencia en distintas ocasiones al Poder Legislativo Federal. El Ministro instructor también formuló un apercibimiento al Municipio actor y le hizo saber que, de no desahogar el requerimiento en tiempo y forma, se resolvería conforme a derecho con la información disponible.¹⁷

18. El catorce de abril de dos mil veinte el Municipio actor presentó un escrito en el que, por una parte, desahogó el requerimiento del Ministro instructor (supra párrafo 17) y, por la otra, amplió su demanda para impugnar (c) del comandante de la Guardia Nacional, la utilización de ese cuerpo de seguridad en la ejecución por la fuerza de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.¹⁸

19. El once de mayo siguiente el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento, pues consideró que el requerimiento fue desahogado de forma extemporánea. No obstante, admitió a trámite tanto la demanda como su ampliación.¹⁹ De este modo, tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda y su ampliación eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio al Poder demandado para que formulara su contestación y le requirió para que, al hacerlo, remitiera copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otra parte, resolvió tener como tercero

¹⁶ Véase *ibid.*, fojas 33 y 34.

¹⁷ Véase *ibid.*, fojas 35 y 36.

¹⁸ Véase *ibid.*, fojas 44 a 46.

¹⁹ Véase *ibid.*, fojas 47 a 50.



interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

20. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. El diecisiete de septiembre de dos mil veinte el consejero jurídico del Ejecutivo Federal dio contestación a la demanda.²⁰ El veintisiete de octubre siguiente el Ministro instructor la agregó al expediente y determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.²¹

21. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintisiete de noviembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la ley reglamentaria"). En ella se hizo la relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y por presentados los alegatos formulados por la parte demandada.²² En consecuencia, el uno de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.²³

II. COMPETENCIA

22. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;²⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁵ así como

²⁰ Véase *ibíd.*, fojas 115 a 167.

²¹ Véase *ibíd.*, fojas 169 a 171.

²² Véase *ibíd.*, foja 209.

²³ Véase *ibíd.*, foja 211.

²⁴ **"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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"b) La Federación y un Municipio; ..."

²⁵ **"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; ..."



en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,²⁶ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y un Poder de la Federación, en el que se plantea una omisión legislativa, por lo que se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

23. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria²⁷ procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda y su ampliación se desprende que en el presente asunto se controvierten los siguientes actos del Ejecutivo Federal:

A. En primer lugar, se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.²⁸ Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,²⁹ fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

²⁶ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

"Quinto. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el reglamento interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

²⁷ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, acto u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 4 y 5.

²⁹ Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco



B. En segundo lugar, se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.³⁰ Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América³¹ y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".³²

C. Finalmente, se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.³³ La existencia de este acto queda demostrada con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.³⁴

IV. LEGITIMACIÓN

24. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁵ dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

de agosto de dos mil catorce, páginas 11 y 12, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.

³⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 3 y 4.

³¹ Véase *ibíd.*, foja 116.

³² Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

³³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, foja 45.

³⁴ Véase *ibíd.*, foja 116.

³⁵ **"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



funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por José Antonio Bilbao Martínez, en su carácter de presidente municipal de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.³⁶ Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,³⁷ los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

25. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.³⁸ Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvo como parte demandada únicamente al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria³⁹ procede analizar la personalidad del funcionario que comparece en representación de tal autoridad.

26. En representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acre-

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."

³⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 32 y 59.

³⁷ **Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas; ..."

³⁸ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

³⁹ Véase *supra* nota 35.



ditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.⁴⁰ Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;⁴¹ 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;⁴² y 1, primer párrafo, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁴³ así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,⁴⁴ el consejero jurídico tiene la atribución de representar al

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, foja 110.

⁴¹ **Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

⁴² **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

⁴³ **Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos. ..."

Artículo 9. El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:

"...

"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁴⁴ Único. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución



Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

27. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria⁴⁵ o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el diverso 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.⁴⁶ En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴⁵ **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

⁴⁶ **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; ..."



A

28. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales [*supra* párrafo 23, inciso A)] se considera **oportuna**. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.⁴⁷ No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.⁴⁸

29. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,⁴⁹ instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.⁵⁰

⁴⁷ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, con número de registro digital: 183581.

⁴⁸ Véase *supra* nota 45.

⁴⁹ "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

⁵⁰ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, con número de registro digital: 2018780.



30. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.⁵¹ Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

31. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque 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, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.⁵² Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien 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 dos mil doce (*supra* párrafo 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

B

32. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales [*supra* párrafo 23, inciso **B**)] se considera también **oportuna**. Toda vez

⁵¹ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIO OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716, con número de registro digital: 163194.

⁵² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 127 a 129.



que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del treinta de marzo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

C

33. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal [*supra* párrafo 23, inciso C)] para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna**. Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la ampliación de la demanda.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

34. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.⁵³

A

35. Interés legítimo del actor. En primer lugar, respecto de la omisión y todos los actos impugnados en la presente controversia constitucional, el Ejecu-

⁵³ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.



tivo Federal invoca la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.⁵⁴ Sostiene que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007**,⁵⁵ promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

36. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse**. El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.⁵⁶ También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución".⁵⁷ De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

⁵⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 129 a 140.

⁵⁵ Resuelta el veintuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales y Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

⁵⁶ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875, con número de registro digital: 189327.

⁵⁷ Tesis de jurisprudencia número P./J. 42/2015 (10a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33, con número de registro digital: 2010668.



37. Sin embargo, contra lo que sostiene la autoridad aludida, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,⁵⁸ así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.⁵⁹ Además, el precedente invocado por la parte demandada no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

B

38. **Violaciones indirectas a la Constitución Federal.** En segundo lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**⁶⁰ **158/2019-CA**⁶¹ y **151/2019-CA,**⁶² en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.⁶³

39. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca [*supra* párr. 23, inciso **A**]).

⁵⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 5 a 25, 45 y 46.

⁵⁹ Véase *ibid.*, fojas 11 a 25 y 43.

⁶⁰ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁶¹ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁶² Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁶³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 136 a 140.



De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,⁶⁴ pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

40. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la tesis P./J. 98/99, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal.⁶⁵ El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.⁶⁶ En consecuencia, respecto de la omisión legislativa impugnada se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,⁶⁷ y **debe sobreseerse** respecto de ella.

C

41. **Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez.** En tercer lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la

⁶⁴ Véase ibíd., fojas 20 a 25.

⁶⁵ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

⁶⁶ **Artículo 105.** ...

"I. ...

"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."

⁶⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

" ...

"VII. Los conceptos de invalidez."



Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales [*supra* párrafo 23, inciso **C**)], puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,⁶⁸ la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

42. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",⁶⁹ no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales [*supra* párrafo 23, inciso **C**)]. Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria⁷⁰ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

43. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe

⁶⁸ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, con número de registro digital: 177048, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888, con número de registro digital: 161359.

⁶⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, foja 45.

⁷⁰ Véase *supra* nota 67.



concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con los siguientes actos impugnados:

A. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

44. Actos impugnados. Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

45. Conceptos de invalidez.⁷¹ El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la Cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.⁷²

46. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa

⁷¹ En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 60, 61 y 62, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

⁷² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 50/2020, fojas 5 a 25, 45 y 46.



"La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

47. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.⁷³

48. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o, incluso estatal.⁷⁴

49. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

50. Corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los

⁷³ Véase *ibid.*, fojas 161 a 166.

⁷⁴ Véase *ibid.*, fojas 159 a 161.



Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

51. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

52. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"⁷⁵ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.⁷⁶ Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general al con-

⁷⁵ Véase *supra* nota 10.

⁷⁶ "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.

...

"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



junto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente, a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

53. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corres-

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 lindero 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.

"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. ..." (Énfasis añadido)



ponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.⁷⁷ Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".⁷⁸

54. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que

⁷⁷ Véase ídem.

⁷⁸ **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las Cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua; ..."



involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

55. Esto, desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27⁷⁹ y 73, fracción XVII,⁸⁰ de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6, fracción VIII, y 9, fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales⁸¹ regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

56. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la

⁷⁹ Véase *supra* nota 76.

⁸⁰ **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. ..." (Énfasis añadido)

⁸¹ **Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

" ...

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público; ..."

Artículo 9. 'La Comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.

" ...

"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en Cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la Comisión' en su nivel nacional; ..." (Énfasis añadido)



presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

57. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal⁸² dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

58. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales y, por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas –cuya inconstitucionalidad ya declaró este Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020– también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

⁸² "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."



59. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.⁸³ Y si la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas",⁸⁴ entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor, hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

60. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitu-

⁸³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de dos mil once, página 552, con número de registro digital: 160525, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de dos mil catorce, página 1097, con número de registro digital: 2007573.

⁸⁴ "Artículo 6o. Compete al Ejecutivo Federal:

"...

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público; ..."



cional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

61. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa y de los actos atribuidos a la Guardia Nacional precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en 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*.

CUARTO.—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 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso A, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso A, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso A, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó 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 apartándose de algunas consi-



deraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes 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 por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de 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. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

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

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCVI/2018 (10a.) y 2a. CIV/2014 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 50/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, en contra de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo Federal, cuya litis consistió en dilucidar dos cuestiones, a saber:



- A. La omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca, y;
- B. Las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

Respecto de tales actos no comparto el estudio adoptado por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno.

En principio, no coincido con la determinación adoptada en el **considerando VI, análisis de las causales de improcedencia**, respecto del acto señalado en el inciso **A)**, en el que se precisó que correspondía a un acto omisivo, pues a mi juicio no corresponde a una omisión y menos que sea susceptible de ser impugnada en controversia constitucional; sin embargo, comparto el sobreseimiento decretado, ya que, conforme a la decisión adoptada, el Municipio actor simplemente aduce violaciones a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales por parte del Ejecutivo Federal y no propone algún concepto propiamente constitucional; determinación que, al margen de lo acertado o no, lo cierto es que, desemboca en mi postura no estudiarse tal acto en la presente controversia.

En diverso aspecto, también resulta improcedente el estudio del restante acto reclamado, contenido en el inciso B).

Lo anterior debido a que, como lo expresé, al discutirse la controversia constitucional 56/2020, en la que también se tuvo como acto reclamado las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales, 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 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, 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 Boquilla", 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 han cesado en sus efectos, por lo que también debe sobreseerse.

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 Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Inter-



nacionales, 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.

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 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.

Es por lo anteriormente expuesto, que formulo el presente voto particular al no coincidir con la decisión adoptada.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 50/2020, promovida por el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 50/2020, promovida por el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de 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 la gestión a que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, no es una expresión sinónima de la administración de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.

Así, se consideró que 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 veintisiete de enero de dos mil veintidós reiteré mi voto 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 constitucionalmente 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 diverso 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General¹ 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,² 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 Municipio 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 ar-

¹ 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."

² **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, ..."



título 105 constitucional,³ 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 General⁴ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

³ 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."

⁴ 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 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 lindero 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



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" es constitucional, pues 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 "La Boquilla", pero no por las razones que presenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 50/2020, promovida por el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua.

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."



En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 50/2020, promovida por el Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de 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 mil novecientos noventa y siete. 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 dos mil doce, 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 A)], 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.¹

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.²

1 Reglamento de Aguas Nacionales

"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."

² "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,



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.³

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 23-A–, 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 ...*".⁴ **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 treinta de marzo de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

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, con número de registro digital: 175872)

³ En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

⁴ Página 2 de la demanda.



Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**, ya que la última reforma al referido precepto impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 50/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios

1. En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente, pero infundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia en relación con la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal y con los actos atribuidos a la Guardia Nacional. Por otra parte, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en 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.
3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.
5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de parti-



cipar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

6. Por tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.
7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.
8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.
11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:



"Artículo 4o. ...

"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. ..."

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,¹ en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."²

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

² Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, páginas 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)



14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.
15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.
17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas ..."; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.
18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los



mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.
20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la ley de aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.
21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente de la que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la ley de aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que éste sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con



la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.

24. Por tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 192/2020 citada en 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 697, con número de registro digital: 30597.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 50/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI**, relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado B, disenti del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII** del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular**, los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, pos-



teriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

VOTO PARTICULAR

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado B**, denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,¹ **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

¹ Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete**. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.



En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.**

VOTO CONCURRENTENTE

Por otra parte, en el **apartado VII**, relativo al estudio de fondo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente, al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020, este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 20 de enero de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL



PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA").

XIII. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN 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).

XIV. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN 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).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 47/2020. MUNICIPIO DE LÓPEZ, ESTADO DE CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 47/2020, promovida por el Municipio de López, Estado de Chihuahua, en contra del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte



del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

2. En febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro los presidentes de México y de los Estados Unidos de América suscribieron en la ciudad de Washington, D.C., el *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en octubre del año siguiente, en dicho instrumento internacional se estipularon recíprocas concesiones y obligaciones entre los dos países para efectos de la disposición del agua de los Ríos Bravo, Colorado y Tijuana en ambos lados de la frontera.

3. El artículo 4o., apartado B, inciso c), del Tratado de Aguas Internacionales dispone que a los Estados Unidos de América corresponde una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; aunque esa tercera parte no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de cuatrocientos treinta y un millones setecientos veinte un mil metros cúbicos anuales.¹ Sin embargo, en el penúltimo párrafo de

¹ **Artículo 4o.** Las aguas del Río Bravo (Grande) entre Fort Quitman, Texas, y el Golfo de México se asignan a los dos países de la siguiente manera:

"...

"B. A los Estados Unidos:

"...

"c) Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al Río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.

"d) La mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal del Río Bravo (Grande), no asignado específicamente en este artículo, y la mitad de las aportaciones de todos los afluentes no aforados –que son aquellos no denominados en este artículo– entre Fort Quitman y la presa inferior principal internacional.



ese mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir la aportación mínima que debe hacerse a los Estados Unidos de América, los faltantes que existieren al final del ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios mexicanos. Un ciclo de cinco años del tratado se considerará cerrado independientemente del tiempo transcurrido siempre que, en al menos dos de las presas internacionales de almacenamiento, incluyendo la localizada más aguas arriba del Río Bravo, se cubra la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de América con aguas que pertenezcan a ese país.² El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

4. En diciembre de mil novecientos noventa y dos –recién iniciado el ciclo 25 del Tratado de Aguas Internacionales– se expidió en México la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Además de establecerse que la Comisión Nacional del Agua (en lo sucesivo "la Conagua") sería la autoridad encargada de administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, en dicho ordenamiento legal se dispuso la creación de órganos denominados "Consejos de Cuenca". En términos del artículo 13 de la ley, estos cuerpos colegiados fungirían como instancias de coordinación y concertación entre la Conagua, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas en las distintas regiones del país.³

"En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

"Siempre que la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de por lo menos dos de las presas internacionales principales, incluyendo la localizada más aguas arriba, se llene con aguas pertenecientes a los Estados Unidos, se considerará terminando un ciclo de cinco años y todos los débitos totalmente pagados, iniciándose, a partir de ese momento, un nuevo ciclo." (Énfasis añadido)

² Véase ídem.

³ **Artículo 13 (en su versión original publicada el uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos).** "La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá consejos de cuenca que



5. En enero de mil novecientos noventa y nueve se instaló formalmente el Consejo de Cuenca del Río Bravo para ejercer tales funciones respecto de un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados [cincuenta y siete en Chihuahua,⁴ tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas]. Este órgano se integraba originalmente por el titular de la Conagua, los gobernadores de los cinco Estados que participaban en la cuenca y un vocal representante por cada tipo de uso que se le diera al agua –agrícola, agroindustrial, industrial, pecuario, público-urbano o de servicios– en cada una de las entidades federativas participantes.⁵

6. Sin embargo, en abril de dos mil cuatro se reformó la Ley de Aguas Nacionales para disponer que los Consejos de Cuenca serían órganos colegiados de integración mixta en cuyo seno convergerían los tres órdenes de gobierno, y participarían y asumirían compromisos los particulares y las organizaciones de la sociedad. También se les reconoció expresamente funciones de apoyo, consulta y asesoría, y se especificó que a través de ellos tendría lugar la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión

serán instancias de coordinación y concertación entre 'La Comisión', las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca. ..."

⁴ Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtemoc, Cusiuhiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedes G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. Véase las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web <https://www.cuencariobravo.org/reglas-del-consejo-de-cuenca-del-r%C3%ADO-bravo>.

⁵ Véase las Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca, disponibles en el sitio web <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/ROFCC.pdf>, así como el acta constitutiva y de establecimiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5ae39aef3c024.pdf.



de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica.⁶ En relación con su integración, en el nuevo artículo 13 Bis de la Ley de Aguas Nacionales se dispuso que los Consejos de Cuenca contarían con representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica, en un porcentaje de representación que no sería mayor al treinta y cinco por ciento (35 %), independientemente de que los organismos prestadores del servicio de agua potable y saneamiento fueran considerados usuarios.⁷ Asimismo, en el artículo 13 Bis 2, fracción III, del referido

⁶ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XV. 'Consejo de Cuenca': Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre 'la Comisión', incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica."

"Artículo 5. Para el cumplimiento y aplicación de esta ley, el Ejecutivo Federal:

"I. Promoverá la coordinación de acciones con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta ley y sus reglamentos."

⁷ "Artículo 13 Bis. Cada Consejo de Cuenca contará con un presidente, un secretario técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

"Vocales	Proporción de representación
"Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la fracción IV del artículo 13 Bis 2
"Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica.	Cuando más 35 %
"Representantes de usuarios en diferentes usos y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales.	Al menos 50 %

"El presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las reglas generales de integración, organización y funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El director general del Organismo de Cuenca fungirá como secretario técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.



ordenamiento legal se previó que los Gobiernos Municipales con territorio dentro de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada Estado.⁸

7. En consecuencia, al Consejo de Cuenca del Río Bravo se incorporaron con voz y voto representantes tanto de los Municipios como de la sociedad civil. En concordancia con los artículos 13 Bis y 13 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales, en el diverso 16 de las *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo* se dispuso que, en adición a las vocalías del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales, de los diversos usuarios de agua y de las organizaciones no gubernamentales, en este Consejo de Cuenca habría ahora un representante común para los Gobiernos Municipales de cada uno de los Estados miembros, es decir, cinco vocales municipales en total, independientemente del número de Municipios con que cada entidad federativa participara en esa cuenca hidrológica.⁹

"Para los fines del presente capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios."

⁸ "Artículo 13 Bis 2. Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta ley, sus reglamentos, en las disposiciones que emita 'la Comisión', y en las reglas generales de integración, organización y funcionamiento que cada Consejo de Cuenca adopte, conforme a los siguientes lineamientos generales:

"...

"III. Los Gobiernos Municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada Estado. El número total de vocales correspondientes a los Municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el artículo 13 Bis. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. Los vocales propietarios municipales serán presidentes municipales y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar." (Énfasis añadido)

⁹ "Artículo 16. En términos del artículo 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

"Integrantes	Cantidad	Porcentaje
"Presidente	1	2%
"Secretario técnico	1	2%
"Vocales federales* Semarnat, SHCP, BIENESTAR, Sener, SE, SSA y Sader.	7	12%



8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la Constitución Federal") para incorporar el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. En el párrafo sexto de dicho precepto se dispuso que el Estado garantizaría este derecho y que la ley definiría 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.¹⁰ Asimismo, en el artículo tercero transitorio del respectivo Decreto de reforma constitucional se otorgó al Congreso de la Unión un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.¹¹ Este plazo venció el tres de febrero de dos mil trece.

"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
"Sector académico (vocales/invitados permanentes) **	5	9%
"Totales	55	100%

**Acrónimos referentes a Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; BIENESTAR: Secretaría del Bienestar; Sener: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; Sader: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quorum, no se considerará en el conteo.

*** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."

¹⁰ "Artículo 4o. ...

" ...

"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."

¹¹ "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."



9. El veinticuatro de octubre de dos mil quince, dada la severa sequía que se había vivido en el norte de México durante los años previos, concluyó el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales sin que se realizaran las entregas mínimas de agua proveniente de los seis afluentes mexicanos del Río Bravo que debían hacerse a los Estados Unidos de América.¹² Por tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco años –es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte– en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes; y, (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.¹³

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.¹⁴

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instala-

¹² Véase Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, "Entrega de Aguas del Río Bravo: Tratado de Aguas de 1944", septiembre de dos mil veinte, págs. 9 y 10, disponible en el sitio web: https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5f7b9d56d314b.pdf.

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, foja 4.

¹⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



ciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, 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".

14. Presentación de la demanda. El treinta de marzo de dos mil veinte el Municipio de López, Estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua y del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su demanda señaló como actos impugnados: **(a)** la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca, y; **(b)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

15. Argumentó, en esencia, que la omisión y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de López, Estado de Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el diverso tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como tercero inte-



resado al Estado de Chihuahua, por lo que solicitó que fuera llamado al juicio.¹⁵

16. Trámite, requerimiento y admisión de la demanda. El treinta y uno de marzo de dos mil veinte el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **47/2020** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.¹⁶

17. El dos de abril siguiente el Ministro instructor requirió a la parte actora para que en un plazo de cinco días hábiles manifestara, bajo protesta de decir verdad, si controvertía algún acto que imputara al Congreso de la Unión, pues su escrito de demanda hacía referencia en distintas ocasiones al Poder Legislativo Federal. El Ministro instructor también formuló un apercibimiento al Municipio actor y le hizo saber que, de no desahogar el requerimiento en tiempo y forma, se resolvería conforme a derecho con la información disponible.¹⁷

18. El catorce de abril de dos mil veinte el Municipio actor presentó un escrito en el que, por una parte, desahogó el requerimiento del Ministro instructor (*supra* párr. 17) y, por la otra, amplió su demanda para impugnar (c) del comandante de la Guardia Nacional, la utilización de ese cuerpo de seguridad en la ejecución por la fuerza de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.¹⁸

19. El once de mayo siguiente el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento, pues consideró que el requerimiento fue desahogado de forma extemporánea. No obstante, admitió a trámite tanto la demanda como su ampliación.¹⁹ De este modo, tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda

¹⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, foja 2.

¹⁶ Véase *ibíd.*, fojas 28 y 29.

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 30 y 31.

¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 39 a 41.

¹⁹ Véase *ibíd.*, fojas 42 a 45.



y su ampliación eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio al Poder demandado para que formulara su contestación y le requirió para que, al hacerlo, remitiera copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otra parte, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

20. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. El diecisiete de septiembre de dos mil veinte el consejero jurídico del Ejecutivo Federal dio contestación a la demanda.²⁰ El veintisiete de octubre siguiente el Ministro instructor la agregó al expediente y determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.²¹

21. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El dos de diciembre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la ley reglamentaria"). En ella se hizo la relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y por presentados los alegatos formulados por la parte demandada.²² En consecuencia, el ocho de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.²³

II. COMPETENCIA.

22. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;²⁴

²⁰ Véase *ibíd.*, fojas 106 a 158.

²¹ Véase *ibíd.*, fojas 160 a 162.

²² Véase *ibíd.*, foja 200.

²³ Véase *ibíd.*, foja 202.

²⁴ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁵ así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto del Acuerdo General Plenario número 5/2013,²⁶ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y un Poder de la Federación, en el que se plantea una omisión legislativa, por lo que se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

23. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria²⁷ procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda y su ampliación se desprende que en el presente asunto se controvierten los siguientes actos del Ejecutivo Federal:

A. En primer lugar, se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración

"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: ...
"b) La Federación y un Municipio."

²⁵ **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."

²⁶ **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

"QUINTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

²⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, acto u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



de los Consejos de Cuenca.²⁸ Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,²⁹ fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

B. En segundo lugar, se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.³⁰ Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América³¹ y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".³²

C. Finalmente, se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.³³ La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.³⁴

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 2 y 3.

²⁹ Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.

³⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, foja 3.

³¹ Véase *ibid.*, foja 107.

³² Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

³³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 40 y 41.

³⁴ Véase *ibid.*, foja 107.



IV. LEGITIMACIÓN

24. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁵ dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Óscar Manuel Galván Neri, en su carácter de presidente municipal de López, Estado de Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.³⁶ Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,³⁷ los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

25. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.³⁸ Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvo como

³⁵ **"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."

³⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, foja 27.

³⁷ **"Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

³⁸ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...



parte demandada únicamente al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria³⁹ procede analizar la personalidad del funcionario que comparece en representación de tal autoridad.

26. En representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.⁴⁰ Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;⁴¹ 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;⁴² y 1, primer párrafo y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁴³ así como del acuerdo presidencial de nueve de

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

³⁹ Véase *supra* nota 35.

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, foja 101.

⁴¹ **"Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado.

"La función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

⁴² **"Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

⁴³ **"Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente



enero de dos mil uno,⁴⁴ el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

27. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria⁴⁵ o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el diverso 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.⁴⁶

de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

"Artículo 9. El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:

"...

"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴⁴ **"ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴⁵ **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁴⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

28. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 23, inciso **A**) se considera **oportuna**. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.⁴⁷ No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.⁴⁸

29. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,⁴⁹ instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el proce-

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"**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."

⁴⁷ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

⁴⁸ Véase *supra* nota 45.

⁴⁹ "**QUINTO.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



dimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.⁵⁰

30. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.⁵¹ Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

31. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque 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, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.⁵² Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Eje-

⁵⁰ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas» y en la *Gaceta Semanario Judicial de la Federación* «Décima Época», Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, «con número de registro digital: 2018780».

⁵¹ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIO OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716, «con número de registro digital: 163194».

⁵² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 118 a 120.



cutivo 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 dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

B

32. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso **B**) se considera también **oportuna**. Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del treinta de marzo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

C

33. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 23, inciso **C**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna**. Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la ampliación de la demanda.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

34. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa



de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.⁵³

A

35. Interés legítimo del actor. En primer lugar, respecto de la omisión y todos los actos impugnados en la presente controversia constitucional, el Ejecutivo Federal invoca la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.⁵⁴ Sostiene que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007**,⁵⁵ promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

36. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse**. El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.⁵⁶ También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la

⁵³ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

⁵⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 120 a 127.

⁵⁵ Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales y Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

⁵⁶ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875, «con número de registro digital: 189327».



Constitución.⁵⁷ De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

37. Sin embargo, contra lo que sostiene la autoridad aludida, en su escrito de demanda y su respectiva ampliación el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,⁵⁸ así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.⁵⁹ Además, el precedente invocado por la parte demandada no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

B

38. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En segundo lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por

⁵⁷ Tesis de jurisprudencia número P./J. 42/2015 (10a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas» y en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33, «con número de registro digital: 2010668».

⁵⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 2 a 25 y 39 a 41.

⁵⁹ Véase idem.



esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA**,⁶⁰ **158/2019-CA**⁶¹ y **151/2019-CA**,⁶² en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.⁶³

39. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 23, inciso **A**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,⁶⁴ pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

40. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la tesis P./J. 98/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal.⁶⁵ El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.⁶⁶ En consecuencia, respecto de la omisión legislativa impugnada se actualiza la causa de improcedencia

⁶⁰ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁶¹ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁶² Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁶³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 127 a 131.

⁶⁴ Véase *ibíd.*, fojas 2 a 25 y 39 a 41.

⁶⁵ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.

⁶⁶ **Artículo 105.** ...

"I. ...

"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."



prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,⁶⁷ y **debe sobreseerse** respecto de ella.

C

41. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso C), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,⁶⁸ la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

42. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",⁶⁹ no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en

⁶⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

⁶⁸ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, «con número de registro digital: 177048», así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888, «con número de registro digital: 161359».

⁶⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 40 y 41.



el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria⁷⁰ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

43. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con los siguientes actos impugnados:

A. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

44. Actos impugnados. Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

45. Conceptos de invalidez.⁷¹ El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano

⁷⁰ Véase *supra* nota 67.

⁷¹ En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 60, 61 y 62, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.



y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.⁷²

46. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

47. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley de General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.⁷³

48. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa Ley Suprema de toda la Unión en

⁷² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2020, fojas 2 a 25 y 39 a 41.

⁷³ Véase ibid., fojas 138 a 149.



términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.⁷⁴

49. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

50. Corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

51. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

⁷⁴ Véase *ibid.*, fojas 150 a 153.



52. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"⁷⁵ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.⁷⁶ Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general al con-

⁷⁵ Véase *supra* nota 10.

⁷⁶ **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.

"...

"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 aquellas 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 lindero 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.

"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 sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y



junto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

53. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.⁷⁷ Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua".⁷⁸

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. ..." (Énfasis añadido)

⁷⁷ Véase ídem.

⁷⁸ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...



54. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

55. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27⁷⁹ y 73, fracción XVII,⁸⁰ de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6, fracción VIII y 9, fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales⁸¹ regulan el su-

"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende, su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

⁷⁹ Véase *supra* nota 76.

⁸⁰ "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." (Énfasis añadido)

⁸¹ "Artículo 6. Compete al Ejecutivo Federal:

"...

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."



puesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan solo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

56. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

57. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal⁸² dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser

"Artículo 9. 'La Comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.

"...

"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la Comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido)

⁸² **"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."



cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

58. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas –cuya inconstitucionalidad ya declaró este Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020– también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

59. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.⁸³ Y si la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "adop-

⁸³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, «con número de registro digital: 160525», así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097, «con número de registro digital: 2007573».



tar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas",⁸⁴ entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

60. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

61. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa y de los actos atribuidos a la Guardia Nacional precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

⁸⁴ "Artículo 6o. Compete al Ejecutivo Federal:

"...

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."



TERCERO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en 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*.

CUARTO.—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 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso A, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso A, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso A, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema **A**, consistente en desestimar la hecha valer por el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó 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 apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa,



Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes 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 por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de 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. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.



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

Nota: La tesis aislada 2a. CIV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, parece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, 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 controversia constitucional 47/2020 promovida por el Municipio de López, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 47/2020, promovida por el Municipio de López, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

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 diverso 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 un principio 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, 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 constitucionalmente 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 cons-



titudinal. 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 diverso 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General¹ exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la

¹ **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."



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 aquel únicamente establece, en su párrafo sexto,² 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 Municipio 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,³ 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

² 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, ..."

³ 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 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."



está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto y 73, fracción XVII, de la Constitución General⁴ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

⁴ 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 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 lindero 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



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 reclama, es constitucional, pues 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.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 47/2020 promovida por el Municipio de López, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete 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 López, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

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

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."



reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo 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 mil novecientos novena y siete. 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 dos mil doce, 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 A), 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 considerar 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.¹

¹ **Reglamento de Aguas Nacionales**

"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:



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.²

"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."

² "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



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 estas 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.³

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 23-A–, 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*".⁴ **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 treinta de marzo de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta 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

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, «con número de registro digital: 175872»)

³ En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

⁴ Página 2 de la demanda.



artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 47/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI**, relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado B, disenti del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII** del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular**, los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado B**, denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,¹ **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

¹ Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete**. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.



Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.**

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII**, relativo al estudio de fondo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la Presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho poder es el encargado de adoptar



las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente, al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020 este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 47/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

1. En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente, pero infundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia en relación con la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal y con los actos atribuidos a la Guardia Nacional. Por otra parte, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en 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.



3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.
5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisivos que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
6. Por tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.
7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.
8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.



9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"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. ..."

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,¹ en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.



que **la voluntad manifiesta del poder revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.²

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.
14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.
15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

² Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)



17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación esta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que solo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable solo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.



21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente de la que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que este sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.
24. Por tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a controversia constitucional 56/2020, 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 III, junio de 2022, página 2864, con número de registro digital: 30697.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 47/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de López, Estado de Chihuahua, en contra de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo Federal, cuya litis consistió en dilucidar dos cuestiones, a saber:

- A. La omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; y,
- B. Las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

Respecto de tales actos no comparto el estudio adoptado por la mayoría integrante del Tribunal Pleno.

En principio, no coincido con la determinación adoptada en el **considerando VI, análisis de las causales de improcedencia**, respecto del acto señalado en el inciso A, en el que se precisó que correspondía a un acto omisivo, pues a mi juicio no corresponde a una omisión y menos que sea susceptible de ser impugnada en controversia constitucional; sin embargo, comparto el sobreseimiento decretado, ya que, conforme a la decisión adoptada, el Municipio actor simplemente aduce violaciones a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales por parte del Ejecutivo Federal y no propone algún concepto propiamente constitucional; determinación que, al margen de lo acertado o no, lo cierto es que, desemboca en mi postura de no estudiarse tal acto en la presente controversia.

En diverso aspecto, también resulta improcedente el estudio del restante acto reclamado, contenido en el inciso B).

Lo anterior debido a que, como lo expresé, al discutirse la controversia constitucional 56/2020, en la que también se tuvo como acto reclamado las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales, 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 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, Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (sic) 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 (sic)."

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 Boquilla", 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 han cesado en sus efectos, por lo que, también debe sobreseerse.

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 Boquilla" 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.

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 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.

Es por lo anteriormente expuesto, que formulo el presente voto particular al no coincidir con la decisión adoptada.

Este voto se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA SINDICATURA MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO (ARTÍCULO 33, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OSTENTE EL CARGO DE SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DE DICHO PODER (ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EMITIÓ LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 30 DE MARZO DE 2021).

V. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS. RECONOCIMIENTO DE SU DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A SUS REPRESENTANTES (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO



XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", Y SEXTO DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS QUE PREVÉN DIVERSAS DISPOSICIONES PARA LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES O REPRESENTANTES EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LA EJECUCIÓN DE SU PRESUPUESTO, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, POR LO QUE ES NECESARIO LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS "FOROS DE CONSULTA" LLEVADOS A CABO EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN DONDE SE RECOGIERON DIVERSAS PROPUESTAS PARA MODIFICAR LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO, NO PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO UNA CONSULTA PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, A TRAVÉS DE LOS REPRESENTANTES O AUTORIDADES TRADICIONALES, INFORMADA Y DE BUENA FE (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS



DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 69/2021. MUNICIPIO DE NAHUATZEN, MICHOACÁN DE OCAMPO. 23 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9



II.	Fijación de la litis	Artículos 116, 117 y 118 de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo; así como el sexto transitorio del decreto por el que se expidió la ley.	10
III.	Oportunidad	La demanda fue presentada de forma oportuna.	13
IV.	Legitimación activa	Procede reconocer al Municipio de Nahuatzen, Michoacán, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la síndica municipal	14
V.	Legitimación pasiva	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, cuentan con legitimación pasiva.	15
VI.	Análisis de las causas de improcedencia	De oficio se analiza la hipótesis prevista en el artículo 19, fracción VIII, respecto del artículo sexto transitorio del decreto impugnado, misma que resultó fundada. Se desestimó la causal de improcedencia hecha valer por la demandada.	16
VII	Marco jurídico	Se establece el marco regulatorio para dictar sentencia.	22
VIII	Estudio	Se declara la invalidez de los artículos impugnados por falta de consulta previa.	43
IX.	Efectos	Surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.	59

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 69/2021, promovida por el Municipio de Nahuatzen, Michoacán de Ocampo, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE:

1. **Demanda.** Por escrito recibido el **veinte de mayo de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María Elena Avilés Alendar**, en su carácter de **síndica** y **representante legal** del Ayuntamiento de **Nahuatzen, Michoacán**, promovió controversia constitucional en la que demandó del Congreso y del Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo la invalidez del Decreto Número 509, por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en específico, los artículos 116, 117, 118 y sexto transitorio.

2. **Antecedentes.** En este apartado se hace una reseña de la evolución del Municipio y de los Ayuntamientos a nivel federal, desde la época prehispánica hasta la actualidad; así como de los antecedentes legislativos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, hasta la emitida el **treinta de marzo de dos mil veintiuno**, publicada en la Octava Sección del Periódico Oficial Local.

3. **Los preceptos que la parte actora señaló como violados** son 1o., 14, 16, 17, 49, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **Conceptos de invalidez.** La síndica de Nahuatzen aduce que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, concretamente los artículos 116, 117 y 118, violentan el principio de división de poderes y distribución de competencias, además de la autonomía municipal, la libre disposición de su hacienda y el ejercicio directo de su presupuesto, concretamente a partir de los argumentos siguientes:

- El artículo 116 de la ley cuestionada vulnera el principio de autonomía municipal, de libre disposición hacendaria y el ejercicio directo del presupuesto, contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer que los Ayuntamientos dejen de administrar los recursos que les corresponden y ordenando sean entregados a las comunidades indígenas; además, que a las jefaturas de tenencia les sea transmitido el impuesto predial que se recabe.



La aplicación de esa porción normativa implicaría la renuncia de las atribuciones fundamentales del Municipio, lo que no es factible se contemple en una ley local.

- Aunado a ello, el precepto 117 de la ley impugnada hace nugatorio el contenido del artículo 115 de la Constitución al establecer un procedimiento administrativo para que las comunidades indígenas que deseen ejercer el presupuesto directo accedan al mismo mediante una simple solicitud dirigida al Instituto Electoral de Michoacán y al Ayuntamiento respectivo, cuando la norma fundamental señala la facultad potestativa para que sea el Ayuntamiento quien decida libremente si concede a otras personas el manejo de recursos públicos.

De manera que la norma cuestionada transgrede los principios de libre administración de la hacienda municipal, de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda pública municipal, de integridad de los recursos municipales, reserva de fuentes de ingresos municipales, el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios, dispuesto en el invocado artículo 115 constitucional.

Lo anterior, dado que, si bien los recursos públicos que integran la hacienda municipal pueden ser ejercidos por otros sujetos, ello tiene como condición que sea el propio Ayuntamiento quien lo determine.

Aunado a que el Instituto Electoral de Michoacán no es el órgano de gobierno competente para resolver lo relativo a la materia sobre presupuesto directo, de conformidad con la reciente construcción jurisprudencial, de interpretación y aplicación, tal y como fue determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, sustentando ambos criterios, en lo determinado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 46/2018.



• Por su parte, el artículo 118, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, es contrario a las fracciones III y VII del artículo 115 constitucional, toda vez que atenta contra los principios de autonomía municipal, libre disposición hacendaria y ejercicio directo del presupuesto que le corresponde al Ayuntamiento, porque establece el derecho de las comunidades indígenas, a administrar libre y directamente el presupuesto que les podría corresponder; sin embargo, se trata de una atribución constitucional a la que no se puede renunciar y sólo puede ser modificada por el Congreso de la Unión.

Además, del contenido de los artículos 155 y 174 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, se desprende que las participaciones y aportaciones federales que recibe el Ayuntamiento forman parte de su patrimonio, por lo cual, lo dispuesto en la fracción I del artículo 118 de la ley cuestionada afecta el principio de libre administración hacendaria al establecer el derecho de las comunidades indígenas a administrar directamente la parte proporcional del presupuesto del Municipio, mediante la entrega y transferencia de los recursos del presupuesto asignado.

En tanto que la fracción II del numeral cuya invalidez se solicita señala que las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las funciones de prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de la ley cuestionada, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo; sin embargo, el contenido de esta porción normativa está en contra de lo determinado en la fracción III del artículo 115 constitucional, que establece, como una de las atribuciones de los Ayuntamientos, la de prestar los servicios públicos municipales.

La protección que otorga la Constitución Federal a las comunidades indígenas, específicamente en el artículo 2o., y que pretende recoger la fracción II del artículo 118 en cuestión, no puede entenderse como una condición excepcional, a efecto de que los integrantes de una comunidad indígena, se sitúen en un estado de excepción, en el cual puedan, en ejercicio de sus derechos de autogobierno y autodeterminación, crear organismos que suplanten a los constitucionalmente establecidos, como son los Ayuntamientos y, en consecuencia,



ejercer sus funciones; por lo tanto, no es factible que por una norma general local, se desconozcan y vulneren las atribuciones y facultades que se encuentran establecidas en la Constitución Federal, expresamente en favor de los Ayuntamientos.

Al imponer al Ayuntamiento, la obligación de entregar y transferir los recursos públicos y servicios municipales, a las comunidades indígenas, tendrían los efectos de una escisión de esa comunidad, en relación con la estructura municipal, pues la independencia económica y financiera, que representa la entrega de los recursos públicos, conlleva la asunción de las demás funciones y servicios propios del Ayuntamiento, a saber, los servicios públicos municipales de limpia, seguridad pública, alumbrado, panteones, mercados, entre otros; por lo que el Ayuntamiento ya no estaría obligado y posibilitado a prestarlos, atendiendo a la ausencia de fondos y recursos, siendo la comunidad indígena, la que, por el hecho de recibir los recursos totales, tendría la obligación de prestar esos servicios, lo que implicaría ejercer atribuciones propias de un Ayuntamiento y con ello, su escisión del Municipio.

Aunado a que del contenido de la fracción II del artículo 18 referido, se desprende que las comunidades indígenas que decidan ejercer el presupuesto directo, podrán asumir las funciones de prestar los servicios catalogados como municipales, dentro de la misma ley; siendo que el diverso numeral 96 de la ley cuestionada enumera los servicios públicos que prestarán los Ayuntamientos; siendo la fracción VIII la que establece, el servicio de seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal; de lo que se colige que las comunidades indígenas en cuestión, podrán prestar el servicio de seguridad pública; lo cual es contrario al Texto Fundamental, dado que la función de seguridad pública, en atención a los artículos 21 y 115, fracción VII, constitucionales, sólo la pueden prestar, la Federación, las entidades federativas y los Municipios, siendo atribución exclusiva de los Ayuntamientos.

5. **Admisión.** Por acuerdo de **veintiuno de mayo de dos mil veintiuno**, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente, al cual correspondió el número **69/2021** y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.



6. El **veinticuatro** siguiente, el Ministro instructor **admitió** a trámite la controversia constitucional; reconoció el carácter de demandados a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, ordenó emplazarlos y requirió al primero para que al formular su contestación remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado; y al segundo, exhibiera un ejemplar original o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó; ordenó dar vista con el escrito de demanda y anexos a la **Fiscalía General de la República** para que manifestara lo que a su representación correspondiera, y a la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, para que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

7. **Contestación a la demanda por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo**, representado por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, en la cual sostiene la validez y constitucionalidad del Decreto legislativo que contiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dado que ahí se regulan ámbitos principales del Municipio y reglamentan las atribuciones que les corresponde, además de establecer las bases para su gobierno, integración, organización, funcionamiento, fusión, división y el ejercicio de las funciones de sus dependencias y entidades, con la debida observancia de las Constituciones tanto Federal como Local, además de las disposiciones aplicables.

8. Respuesta que fue glosada a los autos mediante acuerdo de **tres de agosto de dos mil veintiuno**, junto con las copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto de expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que acompañó el Congreso Local, por lo cual se formó el respectivo cuaderno de prueba.

9. **Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, rendido en su representación por el consejero jurídico, donde refirió que el Poder Ejecutivo únicamente participó en la promulgación y publicación de la norma impugnada, en ejercicio de la facultad legislativa conferida por la Constitución Local, de ahí que no existen actos que invadan la autonomía fiscal y hacendaria del Municipio de Nahuatzen, Michoacán; asimismo exhibió un ejemplar de la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad, correspondiente al treinta de marzo de dos mil veintiuno, que contiene la



publicación del Decreto Número 509, por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado.

10. Lo anterior fue agregado al expediente por auto de **tres de agosto de dos mil veintiuno**.

11. La **Fiscalía General de la República** no formuló opinión en el presente asunto.

12. **Acuerdo que tiene por formulados los alegatos**. El **nueve de septiembre de dos mil veintiuno**, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos el oficio de la **presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**, a través del cual formuló alegatos.

13. **Audiencia y cierre de instrucción**. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el **veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno**, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, ofrecidas y aportadas durante la instrucción del juicio, se hizo constar que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo formuló alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

I. COMPETENCIA

14. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

¹ **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:



y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;³ en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre el Municipio de Nahuatzen, Michoacán de Ocampo, y los Poderes de ese Estado.

II. FIJACIÓN DE LA LITIS

15. Acorde con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,⁴ se deben precisar los artículos que se tendrán como impugnados en la controversia, en principio, la accionante hace referencia al Decreto Número 509 por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en específico los artículos 116, 117, 118 y sexto transitorio, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 116. En las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación política. Consecuentemente, podrán ser reconocidas las autoridades indígenas, de aquellas comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

"...

(Reformado, D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"i). Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

² **"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."

³ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(Reformado, D.O.F. 7 de junio de 2021)

"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; ..."



"Las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente; en caso contrario aquellas comunidades que decidan regirse de acuerdo al régimen municipal seguirán los procedimientos ordinarios señalados por el Ayuntamiento respectivo.

"Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas.

"En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

"Las comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

"Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue."

"Artículo 117. Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

"I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;



"II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,

"III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

"En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas."

Artículo 118. Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

"I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;

"III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,

"IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.

"En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos.



"Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por esta ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la administración municipal.

"Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales, deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo."

"**Sexto.** El Municipio deberá acatar lo establecido en la legislación especializada en materia de comunidades indígenas modificando en su reglamento municipal lo necesario para su adecuada cumplimentación."

16. En este contexto, será a partir de los planteamientos expuestos por el Municipio accionante dentro de los conceptos de invalidez, que se desarrollará el estudio correspondiente de los artículos transcritos, cuya emisión se atribuye al Congreso Local, que así lo reconoció y su existencia queda acreditada con la copia del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el treinta de marzo de dos mil veintiuno.

III. OPORTUNIDAD

17. En la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia se indica que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. Entonces, el plazo de **treinta días** para promover la demanda de controversia constitucional transcurrió del **lunes cinco de abril al lunes diecisiete de mayo de dos mil veintiuno**; descontando, por ser inhábiles, los días treinta y uno de marzo, uno y dos de abril,⁵ tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho,

⁵ De conformidad con el inciso n) del Punto Primero del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como



veinticuatro y veinticinco de abril, uno, dos, cinco, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo, acorde a lo dispuesto por los artículos 2 y 3 de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. De ahí que, si la demanda de controversia constitucional se presentó el **once de mayo de dos mil veintiuno** en la oficina de Correos de México, de la localidad, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

20. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Norma Fundamental faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversia constitucional, en la cual cuestionen la constitucionalidad de sus normas generales, actos u omisiones, siempre que no se refieran a la materia electoral.

21. A su vez, los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ prevén que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

22. Por su parte, el artículo 67, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dispone que son facultades de la síndica o el síndico municipal representar legalmente al Municipio en los litigios en que sea parte.

23. Bajo este marco jurídico, procede reconocer al **Municipio de Nahuatzen, Michoacán de Ocampo**, legitimación activa para promover el presente

de los de descanso para su personal, y lo determinado por el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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



medio de control constitucional a través de la síndica municipal en su representación legal, al amparo de la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal del Instituto Electoral de Michoacán de Ocampo, para el periodo del uno de septiembre de dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

24. En acuerdo emitido el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**.

25. Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general materia de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

26. Por cuanto hace al **Poder Legislativo del Estado**, compareció la diputada Yarabí Ávila González, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, como lo acreditó con la copia certificada del Acuerdo 581 de siete de marzo de dos mil veintiuno, ello en concordancia con lo establecido en la fracción II del artículo 33 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.⁷

27. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, acude Miguel Wilfrido Machado Arias, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo, calidad que acreditó al tenor de la copia certificada de su nombramiento

⁷ "Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes:

"...

"II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine; ..."



otorgado por el gobernador local, en términos de los artículos 64 de la Constitución Política del Estado,⁸ 9 y 18, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.⁹

VI. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

28. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional respecto del artículo sexto transitorio¹⁰ del Decreto por el que se emitió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto el accionante es omiso en exponer argumento alguno encaminado a controvertir la regularidad constitucional de lo ahí previsto; en consecuencia, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley de la materia, debe sobreseer al respecto.

29. Encuentra apoyo lo anterior en el criterio plasmado en la tesis P. VI/2011, que es de tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40

⁸ "Artículo 64. El secretario de Gobierno será el órgano por el cual el Ejecutivo comunique sus resoluciones y llevará en el Congreso la representación del gobernador cuando éste lo crea conveniente.

"Al secretario de Gobierno le corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte."

⁹ "Artículo 9. El despacho de los asuntos que competen al gobernador del Estado, se realizará a través de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las leyes que de ella emanen, de acuerdo con el presupuesto de egresos del Estado."

"Artículo 18. A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes:

"...

"Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, a través de la Consejería Jurídica, o de apoderados legales designados para tal efecto; ..."

¹⁰ "Sexto. El Municipio deberá acatar lo establecido en la legislación especializada en materia de comunidades indígenas modificando en su reglamento municipal lo necesario para su adecuada cumplimiento."



de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."¹¹

30. Por otra parte, no asiste razón al **Poder Legislativo Local** cuando sostiene que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, la cual establece que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales, y en el caso se impugna la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el treinta de marzo de dos mil veintiuno, en la parte que regula la materia de los pueblos indígenas.

31. Además, refiere que la Constitución del Estado de Michoacán confiere al Congreso Local la facultad soberana de libertad para que cada uno de los legisladores puedan tomar sus decisiones, otorgando un amplio campo de apreciación en la toma de esas decisiones, lo que no significa que puedan ser contrarias a la ley, pero sí que no pueden ser cuestionadas por los gobernados mediante procedimiento legal alguno; y considerar lo contrario, equivaldría a eliminar por completo el poder que el Constituyente originario local le concedió para emitir sus resoluciones con absoluta y plena independencia, sin límite, subordinación o sujeción alguna, sino en ejercicio de un poder que le es otorgado en forma suprema, absoluta y única. De ahí que deba sobreseerse en la

¹¹ Correspondiente al registro digital: 161359, Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.



acción de inconstitucionalidad con apoyo en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la ley de la materia.

32. Aunado al hecho de que la demanda que contesta es del todo improcedente, habida cuenta que no precisa o señala cuál es el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el decreto reclamado y cuya aplicación implica contravención a la Ley Fundamental.

33. Los argumentos acabados de referir deben ser **desestimados**, para ello, es oportuno precisar de manera previa, que la hipótesis que pretende hacer valer la accionante, no es la prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, como erróneamente la refiere, porque ahí se establece como causa de improcedencia de la controversia constitucional **"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."**

34. Por los argumentos sostenidos, se infiere que la intención del Congreso Local fue invocar la improcedencia de la acción, a partir de lo previsto por la fracción II del mismo numeral, que señala: **"II. Contra normas generales o actos en materia electoral."**

35. Empero, resulta desacertado el argumento que al efecto hace valer, en la medida que parte de una premisa equivocada al sostener que la ley reglamentaria contemple la improcedencia de la controversia constitucional contra "normas generales", pues ello refleja una lectura parcial de lo previsto por la ley, que es expresa al señalar que **la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral.**

36. Sumado a ello, como bien lo refiere la propia demandada, en el caso se pretende invalidar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el treinta de marzo de dos mil veintiuno, concretamente los artículos 116, 117 y 118, contenidos en el **"Capítulo XXI de los Pueblos Indígenas"**, por violaciones al ámbito competencial de los Municipios previsto en el artículo 115 de la Norma Fundamental en el ejercicio de los recursos públicos, la reglamentación municipal, la prestación de los servicios establecidos en la fracción III, la libre administración de la hacienda pú-



blica municipal, y, la dirección del presidente municipal de la policía preventiva. Así como la facultad legislativa en materia indígena al no estar contenida dentro de sus obligaciones.

37. Es de concluir que en el presente asunto no se impugnan normas generales en materia electoral, de manera que no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria; al respecto, se considera oportuno invocar la jurisprudencia que lleva por rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."¹²

38. En la inteligencia de que los argumentos expuestos al contestar los conceptos de invalidez, sobre la improcedencia de la acción, derivado de la falta de precisión sobre el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el decreto reclamado, no serán analizadas en este apar-

¹² Con número de registro digital: 170703, correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1280, cuyo texto es: "Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la ley reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."



tado, acorde a lo sostenido por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 117/2005, que es de tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO NO OPERA RESPECTO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las causas de improcedencia que pueden actualizarse en el juicio de controversia constitucional, pero es lógico deducir que dichas disposiciones no son aplicables a conceptos de invalidez, pues en congruencia con lo que dispone el artículo 20, fracción II, de la misma ley reglamentaria, la improcedencia produce el sobreseimiento en el juicio, lo que no puede válidamente hacerse respecto de conceptos de invalidez, sino únicamente con relación a las normas o actos que se hubieren impugnado, según se advierte del artículo 41, fracción V, del indicado ordenamiento legal."¹³

39. Además, la improcedencia se hace depender de la falta de precisión sobre el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el decreto reclamado, lo que está directamente relacionado con el estudio de fondo del asunto. Es oportuno traer a cuenta la jurisprudencia P./J. 92/99, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."¹⁴

¹³ Con registro digital: 177332, correspondiente a la Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 891.

¹⁴ Registro digital: 193266, correspondiente a la Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



40. No apreciando la existencia de otras causales de improcedencia, este Pleno se avoca al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. MARCO JURÍDICO

41. Los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor están encaminados a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 116, 117 y 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, sustancialmente, porque considera vulnerada su esfera de competencias, contenida en el artículo 115, fracciones II, III, IV, V y VII, de la Constitución Federal, en tanto el Congreso Local otorga a las comunidades indígenas facultades para decidir sobre la administración del patrimonio municipal, la prestación de los servicios públicos, la libre administración de la hacienda pública municipal, la administración territorial del Municipio y la dirección de la policía preventiva a cargo del presidente municipal.

42. Sin embargo, con independencia de lo fundado o infundado que pudieren resultar esos argumentos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que la invalidez de esos artículos resulta, porque del análisis al procedimiento legislativo del cual derivó la reforma cuestionada **no se advierte la formulación de una consulta indígena previa**, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada; a la que estaba obligado el Congreso Estatal por estar inmersos en el capítulo denominado "**De los Pueblos Indígenas**" donde se prevén, entre otras, las facultades para el ejercicio del presupuesto, de administración territorial y prestación de servicios públicos municipales, aspectos que inciden de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad jurídica.

43. Para establecer las razones en que se sustenta lo anterior, es preciso atender el parámetro de regularidad constitucional y convencional, así como la doctrina desarrollada por este Tribunal Pleno sobre el tema de la consulta indígena previa.

Parámetro de control de regularidad constitucional y precedentes relacionados con el tema de la consulta indígena



44. El tema de consulta previa ha sido motivo de análisis por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, donde ha reiterado que de la interpretación de los artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se obtiene que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

45. Los artículos, constitucional y convencionales invocados, son de tenor siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.



"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los estados.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.



"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

"II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educa-



ción básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"**IV.** Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"**V.** Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"**VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

"**VII.** Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

"**VIII.** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante



acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;



"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

46. Inicialmente, al resolver la controversia constitucional **32/2012**,¹⁵ el Tribunal Pleno consideró oportuno acudir a la exposición de motivos de siete de

¹⁵ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



diciembre de dos mil, presentada por el presidente de la República, para la reforma del artículo 2o. constitucional, donde concretamente señaló:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de



medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (CO-COPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro de que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA.



Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella (sic) se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

47. Aunado a que de entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar destaca la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los términos siguientes:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las reglas de procedimiento.

"Documento 2

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se



estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de pronunciamientos conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

48. Antecedentes legislativos que, al ser analizados en relación con el contenido final del Decreto de reformas al artículo 2o. de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos, arrojan que el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas, solamente ordena en dos de las fracciones de su Apartado B,¹⁶ que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

49. Sin embargo, concluye ese precedente, el ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, atendiendo que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), en los artículos 6 y 7 sí lo contempla; por tanto, de conformidad con estas normas, incorporadas a nuestro sistema jurídico, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1o. constitucional, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

50. Criterio que fue reiterado al fallar las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,¹⁷ donde se decretó la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado

¹⁶ "II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación. ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

¹⁷ Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince. Siendo ponente el Ministro Jorge Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de diez, respecto del estudio de fondo del proyecto.



de Oaxaca. En esa ocasión, este Tribunal Pleno advirtió que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten válidamente puede desprenderse del propio texto del artículo 2o. constitucional, a partir, precisamente de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Y específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.

51. De manera que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente,¹⁸ conforme a lo siguiente:

"– **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

"– **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

"– **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del pro-

¹⁸ Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los doce clanes *Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el A.R. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui.



yecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

"– **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios."

52. De manera que las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

53. Con base en el criterio sustentado en los precedentes invocados, se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 31/2014,¹⁹ 15/2017 y sus acumuladas²⁰ y 84/2016.²¹**

¹⁹ Fallado bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, que declaró la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

²⁰ Resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, se aprobó por unanimidad de once votos respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", donde se decretó la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

²¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos, siendo ponente el Ministro Eduardo Medina Mora I., donde se consideró que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente, previo a su emisión.



54. Además, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,²² donde se cuestionó el Decreto 534/2017, que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, por no respetar el derecho a la consulta previa; resulta relevante destacar que, en torno a la consideración del legislador sobre la no afectación negativa, derivado del beneficio de las modificaciones legislativas para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas, este Tribunal Pleno precisó que no puede aceptarse tal razonamiento, porque nuestro criterio parte de la base que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. Aceptar la postura del Congreso implicaría sobreponerse en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena. Por ello, este Tribunal Pleno concluyó que basta con advertir que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

55. Conforme a la doctrina generada por este Tribunal Pleno, se resolvieron también la **controversia constitucional 30/2018**,²³ donde de oficio se declaró la invalidez del Decreto 2341, por el que se creó el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pues del análisis al procedimiento legislativo que le antecedió, no advirtió la formulación de una consulta indígena previa, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal por tratarse de la erección (sic) de un nuevo Municipio dentro de la demarcación territorial del Municipio de Cuautla, que incide de

²² Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Se aprobó por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²³ En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquive Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa municipalidad; así como las **acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**,²⁴ y la **116/2019 y su acumulada 117/2019**.²⁵

56. Además, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**,²⁶ para invalidar de manera total el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; también por consulta deficiente, este Tribunal Pleno dejó establecido que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.

57. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

58. Así, se concluyó que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

²⁴ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, por mayoría de nueve votos; el Ministro Laynez Potisek votó en contra; en esta, se declaró la invalidez del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial, toda vez que la Consulta Indígena dos mil diecinueve, que al efecto se llevó a cabo, resultó violatoria del marco constitucional y convencional.

²⁵ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos, en contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán; se declaró la invalidez del Decreto Número 204, que reformó el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁶ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa, que resulta fundamental, los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

59. Posteriormente se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 136/2020;**²⁷ **148/2020** y sus acumuladas **150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020;**²⁸ así como la **241/2020** y sus acumuladas

²⁷ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos; en la que declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

²⁸ Bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos, en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán; declaró la invalidez del Decreto Número 576 que reformó y adicionó diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Gaceta Oficial el veintidós de junio de dos mil veinte.



242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020,²⁹ 164/2020,³⁰ 127/2019,³¹ 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,³² 239/2020,³³ 291/2020³⁴ y 299/2020.³⁵

60. Además, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,³⁶** en lo que interesa, se declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado "De la educación

²⁹ Resuelta el tres de diciembre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Jazmín Esquivel Mossa, por mayoría de ocho votos, en contra los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán; declaró la invalidez del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en el Gaceta Oficial el veintiocho de julio de dos mil veinte.

³⁰ Resuelta el cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, en su inciso a), denominado "Cuestión previa: determinación sobre la necesidad de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

³¹ Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

³² Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

³³ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte.

³⁴ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de la litis, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte.

³⁵ Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte.

³⁶ Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto Número 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

61. La aportación de esa ejecutoria en la construcción de la doctrina sobre el tema de la consulta previa resulta importante, pues se llevó a cabo un discernimiento que dio lugar a la evolución del criterio que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenía sobre el poder invalidante de la ausencia de la consulta previa, el cual permitió precisar que, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieren única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidas las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

62. Este criterio se reiteró al resolver las acciones de inconstitucionalidad **193/2020**,³⁷ **179/2020**,³⁸ **214/2020**,³⁹ **131/2020** y su acumulada **186/2020**,⁴⁰ **121/2019**⁴¹ y **18/2021**.⁴²

³⁷ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por unanimidad de once votos, en lo relativo al estudio de fondo consistente en declarar 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 Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

³⁸ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en 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 esa entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³⁹ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de once votos, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar 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 esa entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

⁴⁰ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 46,



63. Sumado a lo anterior, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 285/2020**,⁴³ con el fin de continuar en la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena, este Pleno destacó que ese derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicano; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

64. Lo anterior en la medida que el derecho humano a la consulta se erige en un instrumento que trasciende incluso al grado de evitar la desaparición de estos grupos; lo que de suyo demuestra la trascendencia de que se practiquen aun cuando se trate de un número reducido de personas indígenas o afromexicanas, mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.

65. Corolario de lo anterior, el derecho humano a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la doctrina construida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de manera reiterada, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 7 del Convenio 169

47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

⁴¹ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos 56, 57 y 58, Capítulo VI "De la educación indígena, así como del y 61 al 68, Capítulo VIII de la "De la educación inclusiva", de la Ley General de Educación, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

⁴² Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California expedida mediante el Decreto Número 188, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

⁴³ Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.



Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ha sostenido, debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

66. De manera que las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

67. Aunado a que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las **fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.**

VIII. ESTUDIO

68. En este contexto, es la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el parámetro de control constitucional a partir del cual debe analizarse el Decreto por medio del cual se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, donde se incluyó el "**Capítulo XXI**", denominado "**De los Pueblos Indígenas**", integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; entre los que se encuentran aquellos impugnados en la presente vía, así como de los transitorios tercero y sexto.

69. Preceptos legales que definitivamente regulan aspectos que inciden directamente en los derechos de las comunidades y pueblos indígenas asentados en el Estado de Michoacán de Ocampo.

70. Se afirma lo anterior, porque de inicio se reconoce la composición pluricultural del Estado de Michoacán, la obligación de los Ayuntamientos de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, acorde a las Constituciones Federal



y Local; el derecho a la educación básica tanto en español como en la lengua indígena originaria [artículo 114].⁴⁴

71. Además de prever que en los planes de desarrollo municipal se respeten las formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general de los pueblos indígenas, tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación [artículo 115].⁴⁵

72. Al mismo tiempo, se establece, entre otras cosas, la posibilidad de que, en ejercicio del derecho a la libre autodeterminación, las comunidades indígenas se organicen con base a sus usos y costumbres, para participar en el presupuesto participativo; para la ejecución del presupuesto, participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas; o bien, ejercer recursos presupuestales en forma directa.

73. Y para aquellas comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, expresamente se prevé el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio, que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe [artículo 116].⁴⁶

⁴⁴ "Artículo 114. Tomando en consideración que el Estado de Michoacán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en los Municipios donde se encuentren asentados éstos, los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

"Asimismo, promoverán que la educación básica sea, tanto en español como en la lengua indígena originaria.

"Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o Concejo Municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada Municipio libre."

⁴⁵ "Artículo 115. En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación."

⁴⁶ "Artículo 116. En las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación



74. Aunado a ello, se establece el procedimiento a través del cual las comunidades indígenas que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva, para hacer efectivo su derecho al autogobierno, solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales [artículo 117].⁴⁷

75. También se contempla la posibilidad de esas comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, asuman funciones de adminis-

política. Consecuentemente, podrán ser reconocidas las autoridades indígenas, de aquellas comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

"Las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente; en caso contrario aquellas comunidades que decidan girarse de acuerdo al régimen municipal seguirán los procedimientos ordinarios señalados por el Ayuntamiento respectivo.

"Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas.

"En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

"Las comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

"Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue."

⁴⁷ **Artículo 117.** Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;

II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,

III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

"En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas."



tración de recursos presupuestales; presten servicios públicos catalogados como municipales; aprueben y apliquen planes de desarrollo comunal [artículo 118].⁴⁸

76. Al mismo tiempo de la creación de una Dirección de Asuntos Indígenas en los Municipios donde existan comunidades indígenas, el procedimiento para su elección y los requisitos que deberá cubrir el titular [artículos 119⁴⁹ y 120].⁵⁰

77. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador Estatal tenía la obligación de realizar consulta previamente a aprobar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto incluye medidas susceptibles de afectar directamente los intereses de los pueblos y comunidades

⁴⁸ **Artículo 118.** Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

"I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;

"III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,

"IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.

"En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos.

"Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por esta ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la administración municipal.

"Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales, deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo."

⁴⁹ **Artículo 119.** En los Municipios donde existan comunidades indígenas el Municipio deberá crear una dirección de asuntos indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública."

⁵⁰ **Artículo 120.** La titular o el titular de la dirección de asuntos indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Saber leer y escribir; y,

"III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso."



indígenas, al incluir disposiciones destinadas a garantizar su derecho al autogobierno, el ejercicio libre y directo del presupuesto asignado por el Municipio y la prestación de diversos servicios municipales.

78. Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la consulta previa, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones y formas en que las comunidades y pueblos indígenas, habrán de ejercer sus derechos en esa entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

79. En este contexto, resulta oportuno atender las constancias de autos donde se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas se realizó lo siguiente:

a. Presentación de las iniciativas

a.1. El dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el diputado Octavio Ocampo Córdoba, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 49, fracción IX, 55, 56, y se agrega la fracción XVI Ter del artículo 32 y el artículo 56 Bis, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.2. El veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el diputado Erik Juárez Blanquet, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura por el Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 8, fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.3. El catorce de febrero de dos mil diecinueve, la diputada Laura Grados Beltrán, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Morena de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 57, 58, fracciones I, II y III, y 59, fracciones XIII y XIV bis, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



a.4. El seis de marzo de dos mil diecinueve, el diputado Humberto González Villagómez, integrante de la Representación Parlamentaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 58, 66 y 179 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.5. El trece de marzo de dos mil diecinueve, la diputada Sandra Luz Valencia, del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.6. El nueve de mayo de dos mil diecinueve, el diputado Hugo Anaya Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 113 y adiciona los artículos 113 bis y 113 ter de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.7. El diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, el diputado Oscar Escobar Ledesma, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 57, 58, 59, 154 y 156, y adiciona los artículos 57 bis, 57 ter, diversas fracciones al 58, 59 y 59 bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.8. El nueve de mayo de dos mil diecinueve, la diputada Laura Granados Beltrán, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Morena de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 37, fracción IV, 41 fracción IX y 170 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.9. El veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, la diputada Yarabí Ávila González, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 142 en su párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



a.10. El ocho de octubre de dos mil diecinueve, el diputado Octavio Ocampo Córdova, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.11. El dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, el diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 57, 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.12. El treinta de octubre de dos mil diecinueve, la diputada Araceli Saucedo Reyes, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XVII, inciso a), del artículo 32 y artículo 156 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.13. El ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma, deroga y adiciona al artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.14. El veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.15. El trece de junio de dos mil diecinueve, el diputado Humberto González Villagómez, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.16. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, la diputada Teresa Mora Covarrubias, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, pre-



sentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, y se derogan los artículos 47 bis, 47 Ter y 47 Quater de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.17. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, César Stevens Santoyo Tamayo, ciudadano michoacano, presentó proyecto de decreto que contiene iniciativa que adiciona y modifica la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.18. El veinte de mayo de dos mil veinte, el diputado Oscar Escobar Ledesma, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma diversas fracciones del artículo 32, la fracción X del artículo 4 y la fracción V del artículo 53, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.19. El veintidós de mayo de dos mil veinte, la diputada Teresa Mora Covarrubias, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 32, inciso d), fracción III bis; 47, fracción VIII y recorriendo las siguientes, y 148 fracción XXIII y recorriendo las siguientes, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, con el propósito de impulsar las unidades del afluente del río Duero y todas las afluentes que hay en el Estado de Michoacán.

a.20. El veinticinco de junio de dos mil veinte, el diputado Francisco Javier Paredes Andrade, integrante de la Representación Parlamentario de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo primero del artículo 27 y, la fracción III del artículo 54; y, se adiciona la fracción V al artículo 26; un quinto párrafo al artículo 28; un quinto párrafo al artículo 48, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.21. El veintiséis de junio de dos mil veinte, la diputada Lucila Martínez Manríquez, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



a.22. El treinta de junio de dos mil veinte, el diputado Ángel Custodio Viñueta García, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.23. El tres de julio de dos mil veinte, el diputado David Alejandro Cortés Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción I bis al artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.24. El tres de julio de dos mil veinte, el diputado Alfredo Ramírez Bedolla, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 32, inciso d), fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.25. El nueve de julio de dos mil veinte, el diputado Francisco Cedillo de Jesús, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, e integrante de la fracción parlamentaria del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.26. El diez de octubre de dos mil diecinueve, la diputada Sandra Luz Valencia, del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.27. El veintisiete de junio de dos mil diecinueve, la diputada Mayela del Carmen Sala Sáenz, integrante del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones XI y XII del artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



a.28. El once de septiembre de dos mil veinte, los diputados Hugo Anaya Ávila, Sergio Báez Torres y Humberto González Villagómez, presidente e integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, presentaron iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Cabe destacar que en la exposición de motivos establecieron:

"... esta Comisión determinó que era pertinente realizar una amplia consulta para que mejore la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que son muchos los elementos que requieren una revisión y adecuación normativa, por lo tanto, en la presente se recogen las propuestas de los 10 foros regionales de consulta realizados en los Municipios de Sahuayo, Puruándiro, Pátzcuaro, Uruapan, Coalcomán, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro, La Piedad, Zamora, Zacapu y Morelia."⁵¹

b. Turno de las iniciativas

80. Presentadas las iniciativas, la presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo les dio curso legal para su trámite legislativo; se ordenó su turno a las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, y de Gobernación, para la elaboración del dictamen correspondiente.

c. Dictamen de las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, Gobernación, Igualdad Sustantiva y de Género y Seguridad Pública y Protección Civil, del Congreso de Estado de Michoacán de Ocampo en la LXXIV Legislatura

81. El dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se suscribió el dictamen relativo, donde se analizaron las iniciativas acabadas de relacionar y, en el apartado de antecedentes, de entrada, se estableció:

"PRIMERO.—Que de conformidad con lo establecido en los artículo 8, fracción II, 52 fracción I, 61, 64, 78 y demás de la Ley Orgánica y de Procedimientos

⁵¹ Segundo párrafo de la foja 818, del tomo II, de la controversia constitucional.



del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y de los artículos 43 y 45 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales determinó al momento de elaborar su plan de trabajo, mismo que fue aprobado por la Junta de Coordinación Política; que era pertinente realizar una amplia consulta para construir con una visión integral una legislación municipal más actualizada y armonizada, que mejore a la Ley Orgánica Municipal vigente del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Se llevaron a cabo 12 Foros Regionales de Consulta, en los Municipios de Sahuayo el 12 de Abril, en la Región Ciénega, en Puruándiro el 3 de mayo en la Región Norte, en Pátzcuaro el 31 de mayo en la Región Lacustre, en Uruapan el 28 de junio, en la Región Meseta, en Coalcomán el 21 de julio, en la Región de Tierra Caliente, el 30 de agosto en el Municipio de Lázaro Cárdenas, de la Región Costa, el de la Región Oriente el 20 de septiembre de 2019, en el Municipio de Zitácuaro, el 25 de octubre del 2019 el foro regional de la zona del Bajío en el Municipio de La Piedad; el 22 de noviembre de 2019 en la Región Occidente en el Municipio de Zamora; el 6 de diciembre del 2019 el foro de la Región Centro en el Municipio de Morelia, el 6 de febrero de 2020 el foro con comunidades indígenas en Tírindaro en el Municipio de Zacapu y el viernes 21 de febrero del 2020 con autoridades auxiliares en el Municipio de Morelia. Todos ellos realizados de conformidad con el Plan de Trabajo de la Comisión y según lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Comisiones y Comité; así como artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, y en donde se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto de la nueva ley presentado por los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal."

82. En la sesión ordinaria virtual celebrada el dos de diciembre de dos mil veinte, el presidente del Congreso del Estado declaró que, dada su primera lectura, se devolviera a las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, Gobernación, Igualdad Sustantiva y de Género y Seguridad Pública y Protección Civil, para profundizar en su estudio, análisis y presentación de la segunda lectura.



d. Aprobación del dictamen

83. En la sesión ordinaria celebrada el quince de febrero de dos mil veintiuno, se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de decreto mediante la cual se abroga la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y se expide Nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; se sometió a discusión, concediendo el uso de la palabra en contra del dictamen a la diputada Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez; en pro al legislador Hugo Anaya Ávila; considerando suficientemente discutido, sometió el dictamen a votación nominal, el cual fue aprobado por treinta y un votos a favor, uno en contra y una abstención.

84. Resulta de importancia traer a cuenta que del Diario de Debates no se advierte la existencia de cuestionamiento alguno sobre la realización de los 12 foros regionales de consulta que se dijo haber llevado a cabo.

e. Remisión del Decreto para su publicación

85. Aprobado el dictamen, se remitió el decreto respectivo al gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

f. Publicación

86. El treinta de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en la Octava Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto Número 509 mediante el cual se aprobó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

87. De lo acabado de narrar queda evidenciado que las fases del proceso legislativo se llevaron a cabo sin introducir la consulta previa exigida constitucionalmente, pues si bien en el dictamen relativo al proyecto de decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, se hace mención de "12 Foros Regionales de Consulta" que se llevaron a cabo del doce de abril de dos mil diecinueve al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno en diversos Municipios de Michoacán "...de conformidad con el Plan de



Trabajo de la Comisión y según lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Comisiones y Comité; así como el artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, y en donde se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto de la nueva Ley presentado por los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal."

88. Sin embargo, no existe constancia alguna que permita a este Tribunal Constitucional comprobar que tales foros pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como en los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos puede considerarse cumplidas las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que, de manera robusta y consistente, ha emitido este Tribunal Constitucional en materia de consulta a comunidades indígenas y/o afroamericanas.

89. En este orden de ideas, se concluye que el Poder Legislativo Local no realizó una consulta realmente válida, pues únicamente se limitó afirmar que en los foros de trabajo se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto relativo; sin embargo, no resultan vinculantes al derivar de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

90. Por tanto, debe considerarse que tales violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez del "**Capítulo XXI**", denominado "**De los Pueblos Indígenas**", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada mediante Decreto Número 509 en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como los transitorios tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según



considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley", y Sexto.

IX EFECTOS

91. Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

92. Con fundamento en esas disposiciones se determina que **la invalidez decretada surtirá sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, **únicamente respecto de la esfera competencial del Municipio de Nahuatzen.**

93. Sobre el tema relativo a que la declaratoria de invalidez sólo puede tener efectos relativos sobre las partes en el litigio, resulta oportuno invocar el criterio sustentado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 72/96, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su ley reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad



de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. **De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio.** No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo.⁵²

⁵² Relativa a la Novena Época, con número de registro digital: 200015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, noviembre de 1996, página 249.



94. Consecuentemente, el "**Capítulo XXI**", denominado "**De los Pueblos Indígenas**", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada mediante Decreto Número 509 en la Octava Sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como los transitorios tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley", y Sexto, se deberán dejar de aplicar al **Municipio de Nahuatzen** y, para el caso de insistir, deberá llevarse a cabo el procedimiento legislativo que incluya la consulta previa que cumpla con las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que de manera robusta y consistente ha emitido este Tribunal Constitucional a partir de los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como en los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

95. Las razones que sustentan la presente ejecutoria fueron sostenidas por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 56/2021, en la sesión correspondiente al jueves dieciocho de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos.

96. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del "**Capítulo XXI de los Pueblos Indígenas**", que contiene los artículos del 114 al 120, así como la de los transitorios tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la



presente ley", y Sexto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y al análisis de las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo 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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII y VIII, consistentes, respectivamente, en la precisión del marco jurídico aplicable y el estudio de fondo en virtud del cual se declara la invalidez de los preceptos impugnados (artículos del 114 al 120, así como la de los transitorios tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley", y sexto de la Ley



Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno). Los señores Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente y anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.

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 veintitrés 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.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA SINDICATURA MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO (ARTÍCULO 33, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OSTENTE EL CARGO DE SECRETARIO DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DE DICHO PODER (ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IV. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS. RECONOCIMIENTO DE SU DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA EN EL ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A SUS REPRESENTANTES (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O



A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS QUE PREVÉN DIVERSAS DISPOSICIONES PARA LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES O REPRESENTANTES EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LA EJECUCIÓN DE SU PRESUPUESTO, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, POR LO QUE ES NECESARIO LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS "FOROS DE CONSULTA" LLEVADOS A CABO EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN DONDE SE RECOGIERON DIVERSAS PROPUESTAS PARA MODIFICAR LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO, NO PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO UNA CONSULTA PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, A TRAVÉS DE LOS REPRESENTANTES O AUTORIDADES TRADICIONALES, INFORMADA Y DE BUENA FE (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑA-



LADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL "CAPÍTULO XXI DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS", QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS DEL 114 AL 120, ASÍ COMO LA DEL TRANSITORIO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE IGUAL FORMA EN UN PLAZO NO MAYOR A 120 DÍAS NATURALES EL MUNICIPIO DEBERÁ ACTUALIZAR TODOS SUS REGLAMENTOS, Y ESPECÍFICAMENTE DEBERÁ MODIFICAR O CREAR UN REGLAMENTO MUNICIPAL PARA DOTAR DE ATRIBUCIONES A LAS JEFAS O A LOS JEFES DE TENENCIA Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES SEGÚN CONSIDERE CONVENIENTE Y DE ACUERDO CON LINEAMIENTOS SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 56/2021. MUNICIPIO DE TANGAMANDAPIO, MICHOACÁN DE OCAMPO. 18 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	Competencia	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	Fijación de la litis	Artículos 114 a 120 y artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.	11
III.	Oportunidad	La demanda fue presentada de forma oportuna.	14
IV.	Legitimación activa	Procede reconocer al Municipio de Tangamandapio, Michoacán, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la síndica municipal.	15



V.	Legitimación pasiva	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, cuentan con legitimación pasiva.	16
VI.	Análisis de las causas de improcedencia	De oficio se analiza la hipótesis prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia, respecto de los artículos 115, 119 y 120 de la ley impugnada, misma que resultó fundada. Se desestimó la causal de improcedencia hecha valer por la demandada.	18
VII	Marco jurídico	Se establece el marco regulatorio para dictar sentencia.	24
VIII	Estudio	Se declara la invalidez de los artículos impugnados por falta de consulta previa.	45
IX	Efectos	Surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.	60

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciocho de agosto de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 56/2021, promovida por el Municipio de Tangamandapio, Michoacán de Ocampo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de ese Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda.** Por escrito recibido el **doce de mayo de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Leticia Mateo Hernández, en su carácter de síndica y representante legal del Municipio de **Tangamandapio, Michoacán de Ocampo**, promovió controversia constitucional en la que demandó del Con-



greso, del Periódico Oficial y del Instituto Electoral, todos de la misma entidad, la invalidez de **"la promulgación, expedición y ejecución en la octava sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, el pasado 30 (treinta) de marzo del presente año"**.

2. **Antecedentes.** En la demanda se señalaron los que a continuación se transcriben:

"Primero. Que el pasado 1o. de septiembre del 2018 (dos mil dieciocho) rindió protesta el Ayuntamiento Constitucional de Tangamandapio, Michoacán.

"En el Municipio que represento, existen dos comunidades indígenas siendo éstas la comunidad de La Cantera y Tarecuato.

"Segundo. Que el pasado 30 de marzo del presente año, se publicó en la octava sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de (sic) la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

"En la misma ley se contempla un capítulo denominado De los pueblos indígenas, el cual a la letra dice lo siguiente:

"(Se transcribe)"

3. **Los artículos que la parte actora señaló como violados** son 1o., 2o., 16, 115, fracciones II, III, IV, V y VII, en relación con el 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **Conceptos de invalidez.** La síndica de Tangamandapio aduce que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo invade la esfera competencial municipal en tanto carece de potestad para decidir sobre los aspectos previstos por el artículo 115 de la Constitución Federal, concretamente en las fracciones II, III, IV, V y VII, de donde destaca el ejercicio de los recursos públicos conforme a la ley, la facultad reglamentaria municipal, la prestación de los servicios públicos municipales, la libre administración de la hacienda pública municipal, la



administración territorial del Municipio, y, la dirección del presidente municipal de la policía preventiva; de ahí que la emisión de la Ley Orgánica Municipal resulte contraria a la norma constitucional, a partir de los argumentos siguientes:

• En el artículo 116, se reconoce a las **comunidades indígenas el derecho de ejercer directamente los recursos presupuestales que constitucionalmente corresponde a los Municipios**, pues en la parte conducente dispone:

"Las comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe."

De donde se obtiene que una legislación secundaria, en contravención con la Norma Fundamental, otorga a un sujeto no legitimado la facultad de ejercer recursos presupuestales, lo que constitucionalmente corresponde a los Municipios.¹ En relación con ello, señala el procedimiento a través del cual se solicitará el ejercicio de tales recursos.

• Además, la accionante cuestiona la obligación que imponen los artículos 114, 116 y tercero transitorio de la ley impugnada, de legislar en materia indígena, al prever:

"Artículo 114. ...

"Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o concejo municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada Municipio Libre."

¹ Al efecto invoca las jurisprudencias P./J. 43/2011 (9a.), intitulada: "REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA."; P./J. 134/2005, de rubro "MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO."; y, P./J. 45/2011 (9a.), que se identifica como: "REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA."



"Artículo 116. ...

"Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue."

"Tercero. El Municipio deberá adecuar lo conducente en su bando de gobierno en un plazo no mayor a 120 días naturales, de conformidad con lo establecido en la presente ley. De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley. Todo lo relativo a la profesionalización de las servidoras y los servidores públicos municipales y del servicio civil de carrera, establecido en los capítulos XXV y XXVI entrará en vigor hasta el primero de diciembre del 2021 y una vez que se haya realizado la reglamentación correspondiente."

Dado que el Municipio goza de la facultad legislativa en el ámbito propio de la competencia que enmarca el artículo 115 constitucional, de manera que lo no incluido no forma parte de lo que esencialmente le corresponde; así, la obligación de legislar en materia indígena no se encuentra establecida, ni aun de manera indiciaria, dentro de ese marco constitucional, por tanto, resulta contraria al mismo.

- Sumado a ello, en relación con los servicios públicos, es el Municipio el que tiene la potestad de brindarlos en términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, acorde al mecanismo institucional guiado por la Constitución Local.
- A la par, la organización territorial de los asentamientos humanos se encuentra dentro de las potestades conferidas a los Municipios;² sin embargo, la ley cuestionada aborda aspectos relativos a esa temática, en tanto señala que

² Invoca al efecto la jurisprudencia P./J. 17/2011, intitulada: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA."



la comunidad será la encargada de las obligaciones que le corresponden al Municipio, con lo cual trastoca la Norma Fundamental.

- Y transferir facultades de seguridad pública a comunidades indígenas es categóricamente inconstitucional, pues además de que expresamente le son reconocidas al Municipio y no puede transferirlas a terceros; constituye una forma de crear grupos paramilitares que pueden poner en riesgo la gobernabilidad de determinadas zonas.

- Por otra parte, sostiene la accionante que las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal invaden la esfera competencial del Municipio, prevista en el artículo 134 de la Norma Fundamental, el cual dispone que los Municipios serán los custodios del recurso público, que deberá ser administrado en términos de la fracción IV del artículo 115 constitucional; es decir, es obligación del Municipio administrar correctamente el recurso público, que debe ser ejecutado para generar bien común en su demarcación territorial, de lo contrario, será el mismo nivel de gobierno el responsable por los daños y perjuicios que afecten al erario público.

Contrario a ello, la legislación combatida no atiende o hace la mínima referencia a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, dentro de sus artículos 116, 117 y 118; lo que se traduce en el quebranto del correcto ejercicio de los recursos públicos, trastocando el principio de legalidad, dado que:

1. El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal para emitirlo;

2. El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; **de aquí deriva el principio de que "los órganos o autoridades estatales** sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley";

3. El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y



4. El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamente y las causas legales que la motivan.³

5. **Admisión.** Por acuerdo de **dieciocho de mayo de dos mil veintiuno**, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente, al cual correspondió el número **56/2021**, y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

6. El día **veintiuno** siguiente, el Ministro instructor **admitió** a trámite la controversia constitucional; reconoció el carácter de demandados únicamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, ordenó emplazarlos y requirió al primero para que al formular su contestación remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado; y al segundo, exhibiera un ejemplar original o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó; ordenó dar vista con el escrito de demanda y anexos a la *Fiscalía General de la República* para que manifestara lo que a su representación corresponda, y a la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, para que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

7. El **once de junio de dos mil veintiuno**, el Ministro instructor acordó que no había lugar a tener como acto de aplicación de la ley impugnada la solicitud de ejercicio de presupuesto directo formulada por las autoridades tradicionales de la comunidad indígena de La Cantera, porque además de que no fue emitida por alguna de las autoridades contempladas en la fracción I del artículo 105 constitucional, los actos derivados de tal solicitud, tampoco pueden formar parte de la controversia constitucional.

8. Contestación a la demanda por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, representado por la presidenta de la Mesa Directiva, quien esencialmente, manifestó:

³ Sobre el principio de legalidad se trae a cuenta la tesis IV.2o.A.50 K (10a.), que lleva por rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO."



- Se sostiene la validez y constitucionalidad del decreto legislativo que contiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dado que ahí se regulan ámbitos principales del Municipio y reglamentan las atribuciones que les corresponden, además de establecer las bases para su gobierno, integración, organización, funcionamiento, fusión, división y el ejercicio de las funciones de sus dependencias y entidades, con la debida observancia de las Constituciones tanto Federal como Local, además de las disposiciones aplicables.

- Lo regulado en los artículos 114 a 120 y artículo tercero transitorio de la ley cuestionada determina lo relativo a los pueblos indígenas en armonía con los apartados B y C del artículo 2o. de la Norma Fundamental, pues en el Estado de Michoacán existe una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe; se reconoce la existencia de los pueblos indígenas originarios Purhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda; de manera que el legislador michoacano ha tenido a bien garantizar sus derechos, reconociéndoles el de ejercer directamente los recursos presupuestales que constitucionalmente les sean asignados por las autoridades municipales con la finalidad de impulsar el desarrollo regional en las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno.

Más aún, la publicación de los numerales debatidos no transgrede lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal; en tanto el principio de legalidad fue respetado por el legislador durante las etapas del proceso legislativo, incluso en la consulta previa a los pueblos originarios.

Es decir, el Congreso del Estado de Michoacán determinó, en su concurrencia, la Ley Orgánica Municipal acorde con el artículo 124 de la Carta Magna.

- Por otra parte, en tanto las normas cuestionadas encuentran su origen en las Constituciones Federal y Estatal, lo ahí previsto para que el Ayuntamiento expida la reglamentación necesaria en la materia de los pueblos indígenas, no invade su esfera competencial ni las facultades y obligaciones previstas en el artículo 134 de la Constitución Federal encaminadas al correcto ejercicio del gasto público.



9. Respuesta que fue glosada a los autos mediante acuerdo de **nueve de julio de dos mil veintiuno**, junto con las copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto de expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que acompañó el Congreso Local.

10. **Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, rendida en su representación por el consejero jurídico, donde refirió que el Poder Ejecutivo únicamente participó en la promulgación y publicación de la norma impugnada, en ejercicio de la facultad legislativa conferida por la Constitución Local, de ahí que no existen actos que invadan la autonomía fiscal y hacendaria del Municipio de Tangamandapio, Michoacán; asimismo exhibió un ejemplar de la octava sección del Periódico Oficial de esa entidad, correspondiente al treinta de marzo de dos mil veintiuno, que contiene la publicación del Decreto 509, por el que se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado.

11. Lo anterior fue agregado al expediente por auto de **tres de agosto de dos mil veintiuno**.

12. La **Fiscalía General de la República** no formuló opinión en el presente asunto.

13. **Acuerdo que tiene por formulados los alegatos**. El **nueve de septiembre de dos mil veintiuno**, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos el oficio de la **presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**, a través del cual formuló alegatos.

14. **Audiencia y cierre de instrucción**. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el **veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno**, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, ofrecidas y aportadas durante la instrucción del juicio, se hizo constar que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo formuló alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.



I. COMPETENCIA

15. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁵ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁶ en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre el Municipio de Tanga- mandapio, Michoacán, y los Poderes de ese Estado.

II. FIJACIÓN DE LA LITIS

16. Acorde con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,⁷ se debe precisar cuáles son los artículos que se tendrán como impugnados en la controversia constitucional.

⁴ **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:

"...

(Reformado, D.O.F. 11 de marzo de 2021)

"i). Un Estado y uno de sus Municipios;

"..."

⁵ **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."

⁶ **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;

"..."

⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(Reformado, D.O.F. 7 de junio de 2021)

"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;

"..."



17. Para ello se atiende a que la accionante señala como norma general cuya invalidez demanda la **Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo**, publicada en la octava sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno; enseguida, dentro de los conceptos de invalidez precisa que es el capítulo denominado "**De los pueblos indígenas**", el cual es del tenor literal siguiente:

"Capítulo XXI

"De los pueblos indígenas

"Artículo 114. Tomando en consideración que el Estado de Michoacán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en los Municipios donde se encuentren asentados éstos, los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

"Asimismo, promoverán que la educación básica sea, tanto en español como en la lengua indígena originaria.

"Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o concejo municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada Municipio libre."

"Artículo 115. En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación."

"Artículo 116. En las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación política. Consecuentemente, podrán ser reconocidas las autoridades indígenas, de aquellas



comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

"Las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente; en caso contrario aquellas comunidades que decidan regirse de acuerdo al régimen municipal seguirán los procedimientos ordinarios señalados por el Ayuntamiento respectivo.

"Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas.

"En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

"Las comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

"Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue."

Artículo 117. Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

"I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral



de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;

"II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,

"III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

"En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas."

Artículo 118. Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

"I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;

"III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,

"IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.



"En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos.

"Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por esta ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la administración municipal.

"Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales, deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo."

"Artículo 119. En los Municipios donde existan comunidades indígenas el Municipio deberá crear una Dirección de Asuntos Indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública."

"Artículo 120. La titular o el titular de la Dirección de Asuntos Indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Saber leer y escribir; y,

"III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso."

18. En este contexto, será a partir de los planteamientos expuestos por el Municipio accionante dentro de los conceptos de invalidez que se desarrollarán el estudio correspondiente de los preceptos referidos, cuya emisión se atribuye al Congreso Local, que así lo reconoció y su existencia queda acreditada con la copia del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el treinta de marzo de dos mil veintiuno.



III. OPORTUNIDAD

19. En la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia se indica que tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

20. Entonces, el plazo de **treinta días** para promover la demanda de controversia constitucional transcurrió del **lunes cinco de abril al lunes diecisiete de mayo** de dos mil veintiuno; descontando, por ser inhábiles, los días treinta y uno de marzo, uno y dos de abril,⁸ tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril, uno, dos, cinco, ocho, nueve, quince y dieciséis de mayo, acorde a lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

21. De ahí que, si la demanda de controversia constitucional se presentó el **doce de mayo de dos mil veintiuno** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

22. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Norma Fundamental faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversia constitucional en la cual cuestione la constitucionalidad de sus normas generales, actos u omisiones, siempre que no se refieran a la materia electoral.

23. A su vez, los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia⁹ prevén que el actor deberá comparecer a juicio por

⁸ De conformidad con el inciso n) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal y lo determinado por el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

⁹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:



conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

24. Por su parte, el artículo 67, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dispone que son facultades de la síndica o el síndico municipal representar legalmente al Municipio en los litigios en que sea parte.

25. Bajo este marco jurídico, procede reconocer al **Municipio de Tanga- mandapio, Michoacán de Ocampo**, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la síndica municipal en su representación legal, al amparo de la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el consejo municipal del Instituto Electoral de Michoacán el cuatro de julio de dos mil dieciocho, para el periodo del uno de septiembre de ese año al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

26. En acuerdo emitido el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia a los **Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**.

27. Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las

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

"..."

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

"..."



cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general materia de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

28. Por cuanto hace al **Poder Legislativo del Estado**, compareció la diputada Yarábí Ávila González, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, como lo acreditó con la copia certificada del Acuerdo 581 de siete de marzo de dos mil veintiuno, ello en concordancia con lo establecido en la fracción II del artículo 33 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.¹⁰

29. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo**, acude Miguel Wilfrido Machado Arias, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo, calidad que acreditó al tenor de la copia certificada de su nombramiento otorgado por el gobernador local, en términos de los artículos 64 de la Constitución Política del Estado,¹¹ 9 y 18, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.¹²

¹⁰ **Artículo 33.** Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes:

"...

II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine; ..."

¹¹ **Artículo 64.** El secretario de Gobierno será el órgano por el cual el Ejecutivo comunique sus resoluciones y llevará en el Congreso la representación del gobernador cuando éste lo crea conveniente.

"Al secretario de Gobierno le corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte."

¹² **Artículo 9.** El despacho de los asuntos que competen al gobernador del Estado, se realizará a través de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, conforme a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las leyes que de ella emanen, de acuerdo con el presupuesto de egresos del Estado."

Artículo 18. A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes:

"...

XI. Representar jurídicamente al gobernador del Estado por sí, a través de la Consejería Jurídica, o de apoderados legales designados para tal efecto;

"..."



VI. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

30. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional respecto de los artículos 115,¹³ 119¹⁴ y 120¹⁵ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto el accionante es omiso en exponer argumento alguno encaminado a controvertir la regularidad constitucional de lo ahí previsto; en consecuencia, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, y 22, fracción VII, de la ley de la materia, debe sobreseerse al respecto.

31. Encuentra apoyo lo anterior en el criterio plasmado en la tesis P. VI/2011, que es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un

¹³ **Artículo 115.** En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación."

¹⁴ **Artículo 119.** En los Municipios donde existan comunidades indígenas el Municipio deberá crear una Dirección de Asuntos Indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública."

¹⁵ **Artículo 120.** La titular o el titular de la Dirección de Asuntos Indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Saber leer y escribir; y,

III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso.

"..."



precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."¹⁶

32. Por otra parte, no asiste razón al **Poder Legislativo Local** cuando sostiene que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, la cual establece que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales, y en el caso se impugna la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el treinta de marzo de dos mil veintiuno, en la parte que regula la materia de los pueblos indígenas.

33. Además, refiere que la Constitución del Estado de Michoacán confiere al Congreso Local la facultad soberana de libertad para que cada uno de los legisladores puedan elegir sus decisiones, otorgando un amplio campo de apreciación en la toma de esas decisiones, lo que no significa que puedan ser contrarias a la ley, pero sí que no pueden ser cuestionadas por los gobernados mediante procedimiento legal alguno; y considerar lo contrario equivaldría a eliminar por completo el poder que el Constituyente originario local le concedió para emitir sus resoluciones con absoluta y plena independencia, sin límite, subordinación o sujeción alguna, sino en ejercicio de un poder que le es otorgado en forma suprema, absoluta y única. De ahí que deba sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad con apoyo en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley de la materia.

34. Aunado al hecho de que la demanda que contesta es del todo improcedente, habida cuenta que no precisa o señala cuál es el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el decreto reclamado y cuya aplicación implica contravención a la Ley Fundamental.

¹⁶ Correspondiente al registro digital: 161359, Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.



35. Para **desestimar** tales argumentos, es oportuno precisar que la hipótesis que pretende hacer valer la accionante no es la prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, como erróneamente la refiere, porque ahí se establece como causa de improcedencia de la controversia constitucional "**V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia**".

36. Por los argumentos sostenidos, se infiere que la intención del Congreso Local fue invocar la improcedencia de la acción, a partir de lo previsto por la fracción II del mismo numeral, que señala: "**II. Contra normas generales o actos en materia electoral**".

37. Empero, resulta desacertado el argumento que al efecto hace valer, en la medida que parte de una premisa equivocada al sostener que la ley reglamentaria contempla la improcedencia de la controversia constitucional contra "normas generales", pues ello refleja una lectura parcial de lo previsto por la ley, que es expresa al señalar que **la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral**.

38. Sumado a ello, como bien lo refiere la propia demandada, en el caso se pretende invalidar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el treinta de marzo de dos mil veintiuno, concretamente el "**Capítulo XXI. De los pueblos indígenas**" integrado por los artículos 114 a 120; esencialmente, por violaciones al ámbito competencial de los Municipios previsto en el artículo 115 de la Norma Fundamental, en el ejercicio de los recursos públicos, la reglamentación municipal, la prestación de los servicios establecidos en la fracción III, la libre administración de la hacienda pública municipal, la administración territorial del Municipio y la dirección del presidente municipal de la policía preventiva. Así como la facultad legislativa en materia indígena al no estar contenida dentro de sus obligaciones.

39. Es de concluir que en el presente asunto no se impugnan normas generales en materia electoral, de manera que no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria; al respecto se considera oportuno invocar la jurisprudencia que



lleva por rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL."¹⁷

40. En la inteligencia de que los argumentos expuestos al contestar los conceptos de invalidez, sobre la improcedencia de la acción, derivado de la falta de precisión sobre el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el decreto reclamado, no serán analizados en el presente apartado, acorde a lo sostenido por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 117/2005, que es del tenor siguiente:

"CONTROVERSI CONSTITUCIONAL. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO NO OPERA RESPECTO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las causas de improcedencia que pueden actualizarse en el juicio de controversia constitucional, pero es lógico

¹⁷ Con número de registro digital: 170703, correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1280, cuyo texto es: "Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la ley reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."



deducir que dichas disposiciones no son aplicables a conceptos de invalidez, pues en congruencia con lo que dispone el artículo 20, fracción II, de la misma Ley Reglamentaria, la improcedencia produce el sobreseimiento en el juicio, lo que no puede válidamente hacerse respecto de conceptos de invalidez, sino únicamente con relación a las normas o actos que se hubieren impugnado, según se advierte del artículo 41, fracción V, del indicado ordenamiento legal."¹⁸

41. Además, la improcedencia se hace depender de la falta de precisión sobre el ámbito o esfera competencial de la parte actora que se ve afectada o limitada por el decreto reclamado, lo que está directamente relacionado con el estudio de fondo del asunto. Es oportuno traer a cuenta la jurisprudencia P./J. 92/99, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."¹⁹

42. No apreciando la existencia de otras causales de improcedencia, este Pleno se avoca al estudio del asunto.

VII. MARCO JURÍDICO

43. Los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor están encaminados a cuestionar la constitucionalidad de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en la octava sección del Pe-

¹⁸ Con registro digital: 177332, correspondiente a la Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 891.

¹⁹ Registro digital: 193266, correspondiente a la Novena Época, materia constitucional, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



riódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, concretamente, el capítulo denominado "**De los pueblos indígenas**", integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120, así como el artículo tercero transitorio, del Decreto 509, por medio del cual se expidió esa ley; sustancialmente porque considera vulnerada su esfera de competencias, contenida en el artículo 115, fracciones III, IV, V y VII, en relación con el 134, ambos de la Constitución Federal, en tanto el Congreso Local otorga a las comunidades indígenas facultades para decidir sobre la administración del patrimonio municipal, la prestación de los servicios públicos, la libre administración de la hacienda pública municipal, la administración territorial del Municipio y la dirección de la policía preventiva a cargo del presidente municipal.

44. Sin embargo, con independencia de lo fundado o infundado que pudieren resultar esos argumentos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que la invalidez de esos artículos resulta porque, del análisis al procedimiento legislativo del cual derivó la reforma cuestionada, **no se advierte la formulación de una consulta indígena previa**, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada; a la que estaba obligado el Congreso Estatal por tratarse del capítulo denominado "**De los pueblos indígenas**" donde se prevén, entre otras, las facultades para el ejercicio del presupuesto, de administración territorial y prestación de servicios públicos municipales, aspectos que inciden de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad jurídica.

45. Para establecer las razones en que se sustenta lo anterior, es preciso atender el parámetro de regularidad constitucional y convencional, así como la doctrina desarrollada por este Tribunal Pleno sobre el tema de la consulta indígena previa.

Parámetro de control de regularidad constitucional y precedentes relacionados con el tema de la consulta indígena

46. El tema de consulta previa ha sido motivo de análisis por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, donde ha reiterado que, de la interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales



en Países Independientes, se obtiene que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

47. Los artículos constitucional y convencionales invocados son del tenor siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:



"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.



"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

"II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la



materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

"VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

"VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.



"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."



"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la (sic) que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

48. Inicialmente, al resolver la controversia constitucional **32/2012**,²⁰ el Tribunal Pleno consideró oportuno acudir a la exposición de motivos de siete de diciembre de dos mil, presentada por el presidente de la República, para la reforma del artículo 2o. constitucional, donde concretamente señaló:

²⁰ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las



partes en conflicto convinieron en (sic) conjunto de documentos que sirvieron de base para los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura (sic) indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmé que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del



consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella (sic) se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

49. Aunado a que, de entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, destaca la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los términos siguientes:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

"Documento 2

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: en el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones Estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación



del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de éstas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

50. Antecedentes legislativos que, al ser analizados en relación con el contenido final del decreto de reformas al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arrojaron que el Constituyente Permanente



no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas; solamente ordena en dos de las fracciones de su apartado B²¹ que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

51. Sin embargo, concluye ese precedente, el ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, atendiendo a que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), en los artículos 6 y 7, sí lo contempla; por tanto, de conformidad con estas normas incorporadas a nuestro sistema jurídico en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1o. constitucional, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

52. Criterio que fue reiterado al fallar las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,²² donde se decretó la inconstitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado

²¹ "II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

²² Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince. Siendo ponente el Ministro Jorge Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de diez, respecto del estudio de fondo del proyecto.



de Oaxaca. En esa ocasión, este Tribunal Pleno advirtió que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten válidamente puede desprenderse del propio texto del artículo 2o. constitucional, a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Y, específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.

53. De manera que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente,²³ conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto

²³ Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador y de los Doce Clanes Saramaka Vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el A.R. 631/2012. Promovido por la Tribu Yaqui.



a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

- La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

54. De manera que las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

55. Con base en el criterio sustentado en los precedentes invocados, se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 31/2014,²⁴ 15/2017 y sus acumuladas²⁵ y 84/2016.²⁶**

²⁴ Fallado bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, que declaró la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra.

²⁵ Resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, se aprobó por unanimidad de once votos respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", donde se decretó la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

²⁶ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos, siendo ponente el Ministro Eduardo Medina Mora I., donde se consideró que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente, previo a su emisión.



56. Además, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,²⁷ donde se cuestionó el Decreto 534/2017, que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, por no respetar el derecho a la consulta previa; resulta relevante destacar que, en torno a la consideración del legislador sobre la no afectación negativa, derivado del beneficio de las modificaciones legislativas para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas, este Tribunal Pleno precisó que no puede aceptarse tal razonamiento porque nuestro criterio parte de la base de que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. Aceptar la postura del Congreso implicaría sobreponerse en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente ése es parte del objetivo de una consulta indígena. Por ello, este Tribunal Pleno concluyó que basta con advertir que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

57. Conforme a la doctrina generada por este Tribunal Pleno, se resolvieron también la **controversia constitucional 30/2018**,²⁸ donde de oficio se declaró la invalidez del Decreto 2341, por el que se creó el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pues del análisis al procedimiento legislativo que le antecedió, no advirtió la formulación de una consulta indígena previa, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal por tratarse de la erección de un nuevo Municipio dentro de la demarcación territorial del Municipio de Cuautla, que incide de

²⁷ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Se aprobó por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁸ En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa municipalidad; así como las **acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**,²⁹ y la **116/2019 y su acumulada 117/2019**.³⁰

58. Además, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**,³¹ para invalidar, de manera total, el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; también por consulta deficiente, este Tribunal Pleno dejó establecido que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.

59. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

60. Así, se concluyó que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

²⁹ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, por mayoría de nueve votos; el Ministro Laynez Potisek votó en contra; en ésta, se declaró la invalidez del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial, toda vez que la consulta indígena de dos mil diecinueve, que al efecto se llevó a cabo, resultó violatoria del marco constitucional y convencional.

³⁰ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos, en contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán; se declaró la invalidez del Decreto Número 204, que reformó el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

³¹ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa, que resulta fundamental, los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

61. Posteriormente, se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 136/2020,³² 148/2020** y sus acumuladas **150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020;³³** así como la **241/2020** y sus acumuladas

³² Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos; en la que declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

³³ Bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos, en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán; declaró la invalidez del Decreto Número 576 que reformó y adicionó diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Gaceta Oficial el veintidós de junio de dos mil veinte.



242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020,³⁴ 164/2020,³⁵ 127/2019;³⁶ 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,³⁷ y 239/2020,³⁸ 291/2020³⁹ y 299/2020.⁴⁰

62. Además, de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,⁴¹ en lo que interesa, se declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación in-

³⁴ Resuelta el tres de diciembre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Jazmín Esquivel Mossa, por mayoría de ocho votos, en contra los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán; declaró la invalidez del Decreto Número 580 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en la Gaceta Oficial el veintiocho de julio de dos mil veinte.

³⁵ Resuelta el cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, en su inciso a), denominado "Cuestión previa: determinación sobre la necesidad de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

³⁶ Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

³⁷ Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

³⁸ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte.

³⁹ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de la litis, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte.

⁴⁰ Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte.

⁴¹ Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



dígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto Número 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

63. La aportación de esa ejecutoria en la construcción de la doctrina sobre el tema de la consulta previa resulta importante, pues se llevó a cabo un discernimiento que dio lugar a la evolución del criterio que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación venía sosteniendo sobre el poder invalidante de la ausencia de la consulta previa, el cual permitió precisar que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieren única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

64. Este criterio se reiteró al resolver las acciones de inconstitucionalidad **193/2020**,⁴² **179/2020**,⁴³ **214/2020**,⁴⁴ **131/2020** y su acumulada **186/2020**,⁴⁵ **121/2019**⁴⁶ y **18/2021**.⁴⁷

⁴² Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por unanimidad de once votos, en lo relativo al estudio de fondo consistente en declarar 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 Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

⁴³ 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 esa entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴⁴ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de once votos, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar 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 esa entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

⁴⁵ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 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 esa entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.



65. Sumado a lo anterior, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 285/2020**,⁴⁶ con el fin de continuar en la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena, este Pleno destacó que ese derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicano; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

66. Lo anterior, en la medida que el derecho humano a la consulta se erige en un instrumento que trasciende incluso al grado de evitar la desaparición de estos grupos; lo que de suyo demuestra la trascendencia de que se practiquen aun cuando se trate de un número reducido de personas indígenas o afromexicanas, mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.

67. Corolario de lo anterior, el derecho humano a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la doctrina construida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de manera reiterada, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ha sostenido que

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos 56, 57 y 58, capítulo VI "De la educación indígena", así como del 61 al 68, capítulo VIII "De la educación inclusiva", de la Ley General de Educación, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

⁴⁷ Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto Número 188, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

⁴⁸ Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.



debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

68. De manera que las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

69. Aunado a que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las **fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.**

VIII. ESTUDIO

70. En este contexto, es la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el parámetro de control constitucional a partir del cual debe analizarse el decreto por medio del cual se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en la octava sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, donde se incluyó el "**Capítulo XXI**", denominado "**De los pueblos indígenas**", integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como del transitorio tercero.

71. Preceptos legales que definitivamente regulan aspectos que inciden directamente en los derechos de las comunidades y pueblos indígenas asentados en el Estado de Michoacán de Ocampo.

72. Se afirma lo anterior porque de inicio se reconoce la composición pluricultural del Estado de Michoacán, la obligación de los Ayuntamientos de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, acorde a las Constituciones Federal



y Local; el derecho a la educación básica tanto en español como en la lengua indígena originaria (artículo 114).⁴⁹

73. Además de prever que en los planes de desarrollo municipal se respeten las formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general de los pueblos indígenas, tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación (artículo 115).⁵⁰

74. Al mismo tiempo, se establece, entre otras cosas, la posibilidad de que, en ejercicio del derecho a la libre autodeterminación, las comunidades indígenas se organicen con base a sus usos y costumbres para participar en el presupuesto participativo; para la ejecución del presupuesto, participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas; o bien, ejercer recursos presupuestales en forma directa.

75. Y para aquellas comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, expresamente se prevé el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio, que deberán incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe (artículo 116).⁵¹

⁴⁹ **Artículo 114.** Tomando en consideración que el Estado de Michoacán tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, en los Municipios donde se encuentren asentados éstos, los Ayuntamientos protegerán y promoverán el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

"Asimismo, promoverán que la educación básica sea, tanto en español como en la lengua indígena originaria.

"Para efectos del presente artículo, el Ayuntamiento o concejo municipal expedirá los reglamentos que normen este aspecto, en función de las particularidades de cada Municipio Libre."

⁵⁰ **Artículo 115.** En los planes de desarrollo municipal se establecerán los programas, proyectos y acciones tendientes al desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción, comercio, de los usos y costumbres en general, y tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación."

⁵¹ **Artículo 116.** En las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación política. Consecuentemente, podrán ser reconocidas las autoridades indígenas, de aquellas



76. Aunado a ello, se establece el procedimiento a través del cual las comunidades indígenas que así lo deseen, y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva para hacer efectivo su derecho al autogobierno, solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales (artículo 117).⁵²

77. También se contempla la posibilidad de que aquellas comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno asuman funciones de

comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

"Las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente; en caso contrario aquellas comunidades que decidan regirse de acuerdo al régimen municipal seguirán los procedimientos ordinarios señalados por el Ayuntamiento respectivo.

"Para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas.

"En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

"Las comunidades indígenas que tengan el carácter de tenencia, tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el Municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

"Las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones aquí mencionadas, tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue."

⁵² **Artículo 117.** Para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto Electoral de Michoacán y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;

II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,

III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto Electoral de Michoacán realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

"En la consulta, se deberán observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas."



administración de recursos presupuestales; presten servicios públicos catalogados como municipales; aprueben y apliquen planes de desarrollo comunal (artículo 118).⁵³

78. Al mismo tiempo, de la creación de una Dirección de Asuntos Indígenas en los Municipios donde existan comunidades indígenas, el procedimiento para su elección y los requisitos que deberá cubrir el titular [artículos 119⁵⁴ y 120].⁵⁵

79. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal tenía la obligación de realizar consulta previamente a aprobar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto incluye medidas susceptibles de afectar directamente los intereses de los pueblos y comunidades

⁵³ **Artículo 118.** Las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

"I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;

"III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,

"IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.

"En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos.

"Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por esta ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la administración municipal.

"Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales, deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo."

⁵⁴ **Artículo 119.** En los Municipios donde existan comunidades indígenas el Municipio deberá crear una Dirección de Asuntos Indígenas cuya persona titular será electa por mayoría absoluta del Cabildo a propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas que presentará una terna surgida de una convocatoria pública."

⁵⁵ **Artículo 120.** La titular o el titular de la Dirección de Asuntos Indígenas deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana o ciudadano michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Saber leer y escribir; y,

"III. No haber sido condenada o condenado por delito doloso."



indígenas, al incluir disposiciones destinadas a garantizar su derecho al auto-gobierno, el ejercicio libre y directo del presupuesto asignado por el Municipio y la prestación de diversos servicios municipales.

80. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la consulta previa, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones y formas en que las comunidades y pueblos indígenas habrán de ejercer sus derechos en esa entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

81. En este contexto, resulta oportuno atender las constancias de autos donde se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas se realizó lo siguiente:

a. Presentación de las iniciativas

a.1. El dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, el diputado Octavio Ocampo Córdova, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 49, fracción IX, 55, 56, y se agrega la fracción XVI Ter del artículo 32 y el artículo 56 Bis, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.2. El veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, el diputado Erik Juárez Blanquet, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura por el Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 8, fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.3. El catorce de febrero de dos mil diecinueve, la diputada Laura Grana-dos Beltrán, integrante del Grupo Parlamentario del partido Morena de la Sep-tuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 57, 58, fracciones I, II y III, y 59, fracciones XIII y XIV Bis, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



a.4. El seis de marzo de dos mil diecinueve, el diputado Humberto González Villagómez, integrante de la Representación Parlamentaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 58, 66 y 179 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.5. El trece de marzo de dos mil diecinueve, la diputada Sandra Luz Valencia del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.6. El nueve de mayo de dos mil diecinueve, el diputado Hugo Anaya Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 113 y adicionan los artículos 113 Bis y 113 Ter de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.7. El diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, el diputado Oscar Escobar Ledesma, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 57, 58, 59, 154 y 156, y adicionan los artículos 57 Bis, 57 Ter, diversas fracciones al 58, 59 y 59 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.8. El nueve de mayo de dos mil diecinueve, la diputada Laura Granados Beltrán, integrante de Grupo Parlamentario del partido Morena de la Septuagésima Cuarta Legislatura, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 37, fracción IV, 41 fracción IX y 170, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.9. El veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, la diputada Yarabí Ávila González, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 142, en su párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.10. El ocho de octubre de dos mil diecinueve, el diputado Octavio Ocampo Córdova, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución



Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.11. El dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, el diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 57, 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.12. El treinta de octubre de dos mil diecinueve, la diputada Araceli Saucedo Reyes, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XVII, inciso a) del artículo 32 y artículo 156 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.13. El ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma, deroga y adiciona al artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.14. El veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, el diputado Antonio Soto Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.15. El trece de junio de dos mil diecinueve, el diputado Humberto González Villagómez, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.16. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, la diputada Teresa Mora Covarrubias, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 37, 38,



39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, y se derogan los artículos 47 Bis, 47 Ter y 47 Quater de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.17. El seis de diciembre de dos mil diecinueve, César Stevens Santoyo Tamayo, ciudadano michoacano, presentó proyecto de Decreto que contiene iniciativa que adiciona y modifica la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.18. El veinte de mayo de dos mil veinte, el diputado Oscar Escobar Ledesma, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas fracciones del artículo 32, la fracción X del artículo 4 y la fracción V del artículo 53, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.19. El veintidós de mayo de dos mil veinte, la diputada Teresa Mora Covarrubias, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 32, inciso d), fracción III Bis, 47, fracción VIII, y recorriendo las siguientes, y 148, fracción XXIII, y recorriendo las siguientes, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, con el propósito de impulsar las unidades del afluente del Río Duero y todas las afluentes que hay en el Estado de Michoacán.

a.20. El veinticinco de junio de dos mil veinte, el diputado Francisco Javier Paredes Andrade, integrante de la Representación Parlamentaria de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman el párrafo primero del artículo 27 y la fracción III del artículo 54 y se adiciona la fracción V al artículo 26; un quinto párrafo al artículo 28; un quinto párrafo al artículo 48, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.21. El veintiséis de junio de dos mil veinte, la diputada Lucila Martínez Manríquez, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.



a.22. El treinta de junio de dos mil veinte, el diputado Ángel Custodio Viñueta García, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.23. El tres de julio de dos mil veinte, el diputado David Alejandro Cortés Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción I Bis al artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.24. El tres de julio de dos mil veinte, el diputado Alfredo Ramírez Bedolla, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 32, inciso d), fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.25. El nueve de julio de dos mil veinte, el diputado Francisco Cedillo de Jesús, integrante de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo e integrante de la fracción parlamentaria del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.26. El diez de octubre de dos mil diecinueve, la diputada Sandra Luz Valencia del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.27. El veintisiete de junio de dos mil diecinueve, la diputada Mayela del Carmen Sala Sáenz, integrante del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman las fracciones XI y XII del artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

a.28. El once de septiembre de dos mil veinte, los diputados Hugo Anaya Ávila, Sergio Báez Torres y Humberto González Villagómez, presidente e



integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, presentaron iniciativa de una nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. Cabe destacar que en la exposición de motivos establecieron:

"... esta Comisión determinó que era pertinente realizar una amplia consulta para que mejore la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que son muchos los elementos que requieren una revisión y adecuación normativa, por lo tanto, en la presente se recogen las propuestas de los 10 foros regionales de consulta realizados en los Municipios de Sahuayo, Puruándiro, Pátzcuaro, Uruapan, Coalcomán, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro, La Piedad, Zamora, Zacapu y Morelia."⁵⁶

b. Turno de las iniciativas

82. Presentadas las iniciativas, la presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo les dio curso legal para su trámite legislativo; se ordenó su turno a las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, y de Gobernación, para la elaboración del dictamen correspondiente.

c. Dictamen de las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, Gobernación, Igualdad Sustantiva y de Género y Seguridad Pública y Protección Civil, del Congreso de Estado de Michoacán de Ocampo en la LXXIV Legislatura

83. El dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se suscribió el dictamen relativo, donde se analizaron las iniciativas acabadas de relacionar y, en el apartado de antecedentes, de entrada, se estableció:

"Primero. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 8, fracción II, 52, fracción I, 61, 64, 78 y demás de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y de los artículos 43 y 45 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán

⁵⁶ Segundo párrafo de la foja 818 del tomo II de la controversia constitucional.



de Ocampo, la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales determinó al momento de elaborar su plan de trabajo, mismo que fue aprobado por la Junta de Coordinación Política; que era pertinente realizar una amplia consulta para construir con una visión integral una legislación municipal más actualizada y armonizada que mejore a la Ley Orgánica Municipal vigente del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Se llevaron a cabo 12 Foros Regionales de Consulta, en los Municipios de Sahuayo el 12 de abril en la Región Ciénega, en Puruándiro el 3 de mayo en la Región Norte, en Pátzcuaro el 31 de mayo en la Región Lacustre, en Uruapan el 28 de junio, en la Región Meseta, en Coalcomán el 21 de julio, en la Región de Tierra Caliente, el 30 de agosto en el Municipio de Lázaro Cárdenas, de la Región Costa, el de la Región Oriente el 20 de septiembre de 2019, en el Municipio de Zitácuaro, el 25 de octubre del 2019 el Foro Regional de la Zona del Bajío en el Municipio de La Piedad; el 22 de noviembre de 2019 en la Región Occidente en el Municipio de Zamora; el 6 de diciembre del 2019 el Foro de la Región Centro en el Municipio de Morelia, el 6 de febrero de 2020 el Foro con comunidades indígenas en Tírindaro en el Municipio de Zacapu y el viernes 21 de febrero del 2020 con autoridades auxiliares en el Municipio de Morelia. Todos ellos realizados de conformidad con el Plan de Trabajo de la Comisión y según lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Comisiones y Comité; así como artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, y en donde se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto de la nueva ley presentado por los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal."

84. En la sesión ordinaria virtual celebrada el dos de diciembre de dos mil veinte, el presidente del Congreso del Estado declaró que, dada su primera lectura, se devolviera a las Comisiones de Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales, Gobernación, Igualdad Sustantiva y de Género y Seguridad Pública y Protección Civil, para profundizar en su estudio, análisis y presentación de la segunda lectura.

d. Aprobación del dictamen

85. En la sesión ordinaria celebrada el quince de febrero de dos mil veintiuno, se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de decreto mediante la cual se abroga la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo



y se expide la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; se sometió a discusión, concediendo el uso de la palabra en contra del dictamen a la diputada Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez; en pro al legislador Hugo Anaya Ávila; considerando suficientemente discutido, sometió el dictamen a votación nominal, el cual fue aprobado por treinta y un votos a favor, uno en contra y una abstención.

86. Resulta de importancia traer a cuenta que del Diario de Debates no se advierte la existencia de cuestionamiento alguno sobre la realización de los 12 Foros Regionales de Consulta que se dijo haber llevado a cabo.

e. Remisión del decreto para su publicación

87. Aprobado el dictamen, se remitió el decreto respectivo al gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

f. Publicación

88. El treinta de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en la octava sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el Decreto Número 509, mediante el cual se aprobó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

89. De lo acabado de narrar queda evidenciado que las fases del proceso legislativo se llevaron a cabo sin introducir la consulta previa exigida constitucionalmente, pues si bien en el dictamen relativo al proyecto de decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo se hace mención de "12 Foros Regionales de Consulta" que se llevaron a cabo del doce de abril de dos mil diecinueve al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno en diversos Municipios de Michoacán "... de conformidad con el Plan de Trabajo de la Comisión y según lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Comisiones y Comité; así como el artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, y en donde se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto de la nueva Ley presentado por los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal".



90. Sin embargo, no existe constancia alguna que permita a este Tribunal Constitucional comprobar que tales foros puedan ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como en los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos pueden considerarse cumplidas las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que, de manera robusta y consistente, ha emitido este Tribunal Constitucional en materia de consulta a comunidades indígenas y/o afromexicanas.

91. En este orden de ideas, se concluye que el Poder Legislativo Local no realizó una consulta realmente válida, pues únicamente se limitó a afirmar que en los foros de trabajo se recogieron diversas propuestas para modificar la Ley Orgánica Municipal, mismas que fueron incorporadas en el proyecto relativo; sin embargo, no resultan vinculantes al derivar de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

92. Por tanto, debe considerarse que tales violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez del "**Capítulo XXI**", denominado "**De los pueblos indígenas**", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada mediante Decreto 509 en la octava sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como la del transitorio tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley".

IX. EFECTOS

93. Los artículos 41, fracción IV; 42, párrafos primero y tercero; y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que surtirán a partir de la fecha



en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

94. Con fundamento en esas disposiciones, se determina que **la invalidez decretada surtirá sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, **únicamente respecto de la esfera competencial del Municipio de Tangamandapio.**

95. Sobre el tema relativo a que la declaratoria de invalidez sólo puede tener efectos relativos sobre las partes en el litigio, resulta oportuno invocar el criterio sustentado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 72/96, que establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. **De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del Tribunal Constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio.** No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey,



Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo."⁵⁷

96. Consecuentemente, el "**Capítulo XXI**", denominado "**De los pueblos indígenas**", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada mediante Decreto 509 en la octava sección del Periódico Oficial de esa entidad el treinta de marzo de dos mil veintiuno, integrado por los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120; así como el transitorio tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley", se deberán dejar de aplicar al **Municipio de Tangamandapio** y, para el caso de insistir, deberá llevarse a cabo

⁵⁷ Relativa a la Novena Época, con número de registro: 200015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, noviembre de 1996, página 249.



el procedimiento legislativo que incluya la consulta previa que cumpla con las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que de manera robusta y consistente ha emitido este Tribunal Constitucional a partir de los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como en los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

97. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del "**Capítulo XXI. De los pueblos indígenas**", que contiene los artículos del 114 al 120, así como la del transitorio tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez



Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y al análisis de las causas de improcedencia.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII y VIII, consistentes, respectivamente, en la precisión del marco jurídico aplicable y el estudio de fondo en virtud del cual se declara la invalidez de los preceptos impugnados (artículos del 114 al 120, así como la del transitorio tercero, en su porción normativa "De igual forma en un plazo no mayor a 120 días naturales el Municipio deberá actualizar todos sus reglamentos, y específicamente deberá modificar o crear un reglamento municipal para dotar de atribuciones a las jefas o a los jefes de tenencia y las autoridades auxiliares según considere conveniente y de acuerdo con lineamientos señalados en la presente ley", de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 509, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de marzo de dos mil veintiuno). El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar un concurrente de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente y anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.



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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa no asistieron a la sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil veintidós, y la segunda por desempeñar una comisión oficial.

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

Firman el señor Ministro presidente y el Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 43/2011 (9a.), P./J. 45/2011 (9a.), P./J. 17/2011 y P./J. 134/2005 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, páginas 301 y 302; Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, página 887 y XXII, octubre de 2005, página 2070, con números de registro digital: 160766, 160764, 161383 y 176928, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 32/2012 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 87, con número de registro digital: 25285.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA, DECRETO O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA (DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA VICEPRESIDENCIA Y DE LA PROSECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 38, 41, 44 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CON MOTIVO DE SU DECLARACIÓN DE INVALIDEZ TOTAL EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2021 Y SU ACUMULADA 128/2021.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2021. MUNICIPIO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA. 16 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS 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. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **dieciséis de agosto de dos mil veintidós**.

**VISTOS; Y;
RESULTANDO:**

I. Demanda

1. Por escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Héctor Israel Ceseña Mendoza, **síndico procurador del Ayuntamiento del Municipio de Mexicali, Baja California**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad por los siguientes actos:

IV. Actos cuya invalidez se demandan:

1. Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; y, asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

2. Todas las actuaciones que se realicen en cumplimiento a la norma que aquí se combate.



II. Preceptos constitucionales que se estiman violados

2. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16 y 115, fracción III, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Narró los antecedentes de su demanda y formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes a fin de demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.

III. Trámite y admisión

3. El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de seis de agosto de dos mil veintiuno, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 97/2021 y turnarlo por conexidad al Ministro Alberto Pérez Dayán para que instruyera el procedimiento, por estar relacionado con la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021; así como con las controversias 98/2021 y 99/2021, en las que **se planteó la invalidez del mismo decreto.**

4. Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de dieciocho de agosto siguiente, **admitió** a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California; requirió al Poder Legislativo para que al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, así como al Poder Ejecutivo para que remitiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó el referido decreto impugnado.

5. De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

IV. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado

6. Por acuerdo de doce de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al secretario general de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, dando contestación a la demanda. Y toda vez que no exhibió un ejemplar original o copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno



del Estado correspondiente al veintinueve de julio de ese mismo año, donde se publicaron las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona, se le requirió para que lo remitiera dentro del plazo establecido.

7. Mediante proveído de tres de enero de dos mil veintidós se tuvo al delegado del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California desahogando los requerimientos formulados.

8. En dicho informe se sustentó la constitucionalidad de las normas impugnadas.

V. Contestación del Poder Legislativo del Estado

9. Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como exhibidas las documentales que acompaña. En él se sustenta la validez de los preceptos impugnados.

VI. Pedimento de la Fiscalía General de la República

10. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento y no expresó manifestación alguna.

VII. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos

11. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el trece de enero de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

VIII. Cierre de instrucción

12. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante acuerdo de trece de enero de dos mil veintidós el Ministro instructor decretó el cierre de la instrucción.



CONSIDERANDO:

I. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre los Poderes del Estado de Baja California.

II. Oportunidad

14. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

15. El Decreto Doscientos Ochenta y Nueve, por el que se aprobaron diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

16. Por su parte, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



17. Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. En el caso, si el decreto combatido fue publicado **el veintinueve de julio de dos mil veintiuno**, el plazo referido transcurrió del treinta de julio **al nueve de septiembre** de ese mismo año, descontándose de dicho plazo los días treinta y uno de julio, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, así como cuatro y cinco de septiembre, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. Luego, si la demanda de controversia constitucional se recibió mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **el cuatro de agosto** de dos mil veintiuno, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

III. Legitimación activa y pasiva

20. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

21. Por cuanto hace a la **legitimación activa**, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

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

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

" ...



"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

22. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria¹ señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

23. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue promovida por el **Municipio de Mexicali**, Baja California, por **conducto del síndico procurador del Ayuntamiento**, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del "**Bando solemne del Municipio de Mexicali, Baja California, mediante el cual se hace saber la integración de los mismos, para el periodo constitucional comprendido del 1 de octubre de 2019 al 30 de septiembre de 2021**", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el once de octubre de dos mil diecinueve.

24. Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al demandante según la fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.² Por tanto, se estima que cuenta **con legitimación activa en la presente instancia**.

¹ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

² "Artículo 8. Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer *la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales*, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue."



25. A su vez, la **legitimación pasiva** la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Baja California; conforme a los artículos 10, fracción II,³ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

26. Por cuanto hace al **Poder Legislativo del Estado**, comparecieron a contestar la demanda las diputadas Evelyn Sánchez Sánchez y Rosa Margarita García Zamarripa, **en su carácter de vicepresidenta y prosecretaria de la Mesa Directiva** de la XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, quienes acreditaron su personalidad con copias certificadas del acuerdo de la Junta de Coordinación Política en sesión ordinaria de instalación de Mesa Directiva, aprobado en sesión de Pleno.⁴

27. Aunado a que los artículos 38, 41 y 44 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California⁵ prevén que son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, entre otras, la de representar legalmente al Congreso del Estado ante todo género de autoridades y que el vicepresidente y el prosecretario auxiliarán al presidente en el desempeño de

³ Artículo 10. ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

⁴ Foja 306 a 311 de la controversia constitucional.

⁵ "Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

"Artículo 41. La Mesa Directiva del Congreso del Estado, se integrará con un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario y un secretario escrutador.

"La integración de la Mesa Directiva se comunicará al Ejecutivo del Estado, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos de las demás entidades federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a las demás autoridades que se determine."

"Artículo 44. *El vicepresidente y el prosecretario auxiliarán al presidente y secretario en el desempeño de sus funciones* los suplirán en sus ausencias y tomarán su lugar cuando los titulares participen en las discusiones y debates."



sus funciones. Por tanto, se estima que la **vicepresidenta y prosecretaria cuentan con la representación para acudir a esta instancia.**

28. En relación con la legitimación pasiva del **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**, contestó la demanda el secretario general de Gobierno de esa entidad, Amador Rodríguez Lozano, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su nombramiento de uno de noviembre de dos mil diecinueve.⁶

29. Asimismo, los artículos 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; en relación con el numeral 26, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad; y el precepto 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno,⁷ prevén entre otras cuestiones que al secretario general de Gobierno le corresponde representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General. Por tanto, se estima que el **secretario general de Gobierno cuenta con la representación para acudir a esta instancia.**⁸

⁶ Foja 384 de la controversia constitucional.

⁷ Artículo 52. Son atribuciones del secretario general de Gobierno:

"...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

"Artículo 26. La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic)."

"Artículo 6. Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁸ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 104/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE



30. Por ende, las autoridades demandadas **tienen legitimación pasiva** para comparecer al juicio, ya que a éstas se les atribuye el decreto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

IV. Sobreseimiento de la controversia constitucional

31. Este Tribunal Pleno estima innecesario analizar las diversas causales de improcedencia hechas valer por las partes, pues en el caso se advierte que procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en los artículos 19, fracción V, y 20 fracción II, de la ley reglamentaria de la materia. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

32. Esta Corte Constitucional ha precisado que se actualiza la hipótesis contenida en esa disposición cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración

LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XX, octubre de 2004, página 1817, registro digital: 180374).



de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

33. Ese criterio quedó plasmado en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos**, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."⁹

34. En función de dicho parámetro debe decirse que constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno que **han cesado los efectos** del "Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; y asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del

⁹ Tesis P./J. 54/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.



Estado de Baja California", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

35. Esto en virtud de la decisión adoptada por este Alto Tribunal al resolver en esta misma sesión la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021, en las cuales se decidió por mayoría de ocho votos declarar la **invalidez total del decreto aludido**.

36. Dada la conclusión a la que se llegó en dichas acciones, es claro que los efectos jurídicos del decreto combatido en el presente asunto **han cesado en su totalidad**, por lo que es procedente decretar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

37. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

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 dieciséis de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA, DECRETO O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA (DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA VICEPRESIDENCIA Y DE LA PROSECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 38, 41, 44 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CON MOTIVO DE SU DECLARACIÓN DE INVALIDEZ TOTAL EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2021 Y SU ACUMULADA 128/2021.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2021. MUNICIPIO DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 16 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS 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. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **dieciséis de agosto de dos mil veintidós**.

**VISTOS; Y;
RESULTANDO:**

I. Demanda

1. Por escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo Higuera Bojórquez, **síndico procurador del Ayuntamiento del Municipio de Tecate, Baja California**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad por los siguientes actos:

IV. Actos cuya invalidez se demandan:

1. Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; y, asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

2. Todas las actuaciones que se realicen en cumplimiento a la norma que aquí se combate.



II. Preceptos constitucionales que se estiman violados

2. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16 y 115, fracción III, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Narró los antecedentes de su demanda y formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes a fin de demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.

III. Trámite y admisión

3. El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de seis de agosto de dos mil veintiuno, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número **98/2021** y turnarlo por conexidad al Ministro Alberto Pérez Dayán para que instruyera el procedimiento, por estar relacionado con la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021; así como con las controversias 97/2021 y 99/2021, en las que **se planteó la invalidez del mismo decreto**.

4. Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de dieciocho de agosto siguiente, **admitió** a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California; requirió al Poder Legislativo para que al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, así como al Poder Ejecutivo para que remitiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó el referido decreto impugnado.

5. De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

IV. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado

6. Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, y toda vez que no exhibió un ejemplar en original o copia certificada del



Periódico Oficial del decreto impugnado, se le requirió nuevamente para que dentro del plazo indicado lo remitiera.

7. Mediante proveído de tres de enero de dos mil veintidós, se tuvo al delegado del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California desahogando el requerimiento formulado.

8. En dicho informe se sustentó la constitucionalidad de las normas impugnadas.

V. Contestación del Poder Legislativo

9. Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como exhibidas las documentales que acompaña. En él se sustenta la validez de los preceptos impugnados.

VI. Pedimento de la Fiscalía General de la República

10. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento y no expresó manifestación alguna.

VII. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos

11. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el tres de febrero de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

VIII. Cierre de instrucción

12. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante acuerdo de tres de febrero de dos mil veintidós el Ministro instructor decretó el cierre de la instrucción.



CONSIDERANDO:

I. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre los Poderes del Estado de Baja California.

II. Oportunidad

14. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

15. El Decreto Doscientos Ochenta y Nueve, por el que se aprobaron diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

16. Por su parte, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



17. Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. En el caso, si el decreto combatido fue publicado **el veintinueve de julio de dos mil veintiuno**, el plazo referido transcurrió del treinta de julio **al nueve de septiembre** de ese mismo año, descontándose de dicho plazo los días treinta y uno de julio, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, así como cuatro y cinco de septiembre, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. Luego, si la demanda de controversia constitucional se recibió mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **el cuatro de agosto** de dos mil veintiuno, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

III. Legitimación activa y pasiva

20. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

21. Por cuanto hace a la **legitimación activa**, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

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

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

" ...



"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

22. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria¹ señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

23. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue promovida por el **Municipio de Tecate**, Baja California, por **conducto del síndico procurador del Ayuntamiento**, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del "**Bando solemne del Municipio de Tecate, Baja California, mediante el cual se hace saber la integración de los mismos, para el periodo constitucional comprendido del 1 de octubre de 2019 al 30 de septiembre de 2021**", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el once de octubre de dos mil diecinueve.

24. Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al demandante según la fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.² Por tanto, se estima que cuenta **con legitimación activa en la presente instancia**.

¹ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

² Artículo 8. Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer *la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales*, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue."



25. A su vez, la **legitimación pasiva** la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Baja California; conforme a los artículos 10, fracción II,³ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

26. Por cuanto hace al **Poder Legislativo del Estado**, comparecieron a contestar la demanda las diputadas Evelyn Sánchez Sánchez y Rosa Margarita García Zamarripa, **en su carácter de vicepresidenta y prosecretaria de la Mesa Directiva** de la XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, quienes acreditaron su personalidad con copias certificadas del acuerdo de la Junta de Coordinación Política en sesión ordinaria de instalación de Mesa Directiva, aprobado en sesión de Pleno.⁴

27. Aunado a que los artículos 38, 41 y 44 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California⁵ prevén que son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, entre otras, la de representar legalmente al Congreso del Estado ante todo género de autoridades y que el vicepresidente y el prosecretario auxiliarán al presidente en el desempeño de

³ "Artículo 10. ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

⁴ Foja 270 a 274 de la controversia constitucional.

⁵ "Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

"Artículo 41. La Mesa Directiva del Congreso del Estado, se integrará con un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario y un secretario escrutador.

"La integración de la Mesa Directiva se comunicará al Ejecutivo del Estado, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos de las demás entidades federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a las demás autoridades que se determine."

"Artículo 44. *El vicepresidente y el prosecretario auxiliarán al presidente y secretario en el desempeño de sus funciones* los suplirán en sus ausencias y tomarán su lugar cuando los titulares participen en las discusiones y debates."



sus funciones. Por tanto, se estima que la **vicepresidenta y prosecretaria cuentan con la representación para acudir a esta instancia.**

28. En relación con la legitimación pasiva del **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**, contestó la demanda el secretario general de Gobierno de esa entidad, Catalino Zavala Márquez, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su nombramiento de uno de noviembre de dos mil veintiuno.⁶

29. Asimismo, los artículos 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; en relación con el numeral 26, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad; y el precepto 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno,⁷ prevén entre otras cuestiones que al secretario general de Gobierno le corresponde representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General. Por tanto, se estima que el **secretario general de Gobierno cuenta con la representación para acudir a esta instancia.**⁸

⁶ Foja 305 de la controversia constitucional.

⁷ "Artículo 52. Son atribuciones del secretario general de Gobierno:

"...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

"Artículo 26. La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic)."

"Artículo 6. Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁸ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 104/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ



30. Por ende, las autoridades demandadas **tienen legitimación pasiva** para comparecer al juicio, ya que a éstas se les atribuye el decreto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

IV. Sobreseimiento de la controversia constitucional

31. Este Tribunal Pleno estima innecesario analizar las diversas causales de improcedencia hechas valer por las partes, pues en el caso se advierte que procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en los artículos 19, fracción V, y 20 fracción II, de la ley reglamentaria de la materia. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

32. Esta Corte Constitucional ha precisado que se actualiza la hipótesis contenida en esa disposición cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración

TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XX, octubre de 2004, página 1817, registro digital: 180374).



de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

33. Ese criterio quedó plasmado en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos**, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."⁹

34. En función de dicho parámetro debe decirse que constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno que **han cesado los efectos** del "Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; y asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del

⁹ Tesis P./J. 54/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.



Estado de Baja California", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

35. Esto en virtud de la decisión adoptada por este Alto Tribunal al resolver en esta misma sesión la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021, en las cuales se decidió por mayoría de ocho votos declarar la **invalidez total del decreto aludido**.

36. Dada la conclusión a la que se llegó en dichas acciones, es claro que los efectos jurídicos del decreto combatido en el presente asunto **han cesado en su totalidad**, por lo que es procedente decretar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

37. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

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 dieciséis de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA, DECRETO O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA (DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA VICEPRESIDENCIA Y DE LA PROSECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 38, 41, 44 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL PODER EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBAN DIVERSAS REFORMAS A LA LEY QUE REGLAMENTA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, ASIMISMO, APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 38 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CON MOTIVO DE SU DECLARACIÓN DE INVALIDEZ TOTAL EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2021 Y SU ACUMULADA 128/2021.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 99/2021. MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 16 DE AGOSTO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS 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. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **dieciséis de agosto de dos mil veintidós**.

**VISTOS; Y;
RESULTANDO:**

I. Demanda

1. Por escrito recibido el cuatro de agosto de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Zazueta Pérez, **síndico procurador del Ayuntamiento del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad por los siguientes actos:

"IV. Actos cuya invalidez se demandan:

"1. Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; y, asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

"2. Todas las actuaciones que se realicen en cumplimiento a la norma que aquí se combate."



II. Preceptos constitucionales que se estiman violados

2. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16 y 115, fracción III, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Narró los antecedentes de su demanda y formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes a fin de demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.

III. Trámite y admisión

3. El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído del nueve de agosto de dos mil veintiuno, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número **99/2021** y turnarlo por conexidad al Ministro Alberto Pérez Dayán para que instruyera el procedimiento, por estar relacionado con la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021; así como con las controversias 97/2021 y 98/2021, en las que **se planteó la invalidez del mismo decreto.**

4. Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de dieciocho de agosto siguiente, **admitió** a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California; requirió al Poder Legislativo para que al dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, así como al Poder Ejecutivo para que remitiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó el referido decreto impugnado.

5. De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

IV. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado

6. Por acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al secretario general de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, dando contestación a la demanda. Y toda vez que no exhibió un ejemplar original o copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, correspondiente al veintinueve de julio de ese



mismo año, donde se publicaron las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona, se le requirió para que lo remitiera dentro del plazo establecido.

7. Mediante proveído de tres de enero de dos mil veintidós se tuvo al delegado del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California desahogando los requerimientos formulados.

8. En dicho informe se sustentó la constitucionalidad de las normas impugnadas.

V. Contestación del Poder Legislativo del Estado

9. Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Baja California, así como exhibidas las documentales que acompaña. En él se sustenta la validez de los preceptos impugnados.

VI. Pedimento de la Fiscalía General de la República

10. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento y no expresó manifestación alguna.

VII. Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos

11. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el tres de febrero de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

VIII. Cierre de instrucción

12. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante acuerdo de tres de febrero de dos mil veintidós el Ministro instructor decretó el cierre de la instrucción.



CONSIDERANDO:

I. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre los Poderes del Estado de Baja California.

II. Oportunidad

14. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

15. El Decreto Doscientos Ochenta y Nueve, por el que se aprobaron diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California y se aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

16. Por su parte, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



17. Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. En el caso, si el decreto combatido fue publicado **el veintinueve de julio de dos mil veintiuno**, el plazo referido transcurrió del treinta de julio **al nueve de septiembre** de ese mismo año, descontándose de dicho plazo los días treinta y uno de julio, uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, así como cuatro y cinco de septiembre, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

19. Luego, si la demanda de controversia constitucional se recibió mediante buzón judicial automatizado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **el cuatro de agosto** de dos mil veintiuno, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

III. Legitimación activa y pasiva

20. En la especie se cumple con el requisito en comentario, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

21. Por cuanto hace a la **legitimación activa**, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

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

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

"...



"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

22. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria¹ señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los Poderes de los Estados, en relación con la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

23. En el sumario que se examina se tiene que la demanda fue promovida por el **Municipio de Playas de Rosarito**, Baja California, por **conducto del síndico procurador del Ayuntamiento**, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con los artículos mencionados y porque esa personalidad la acreditó con copia certificada del **"Bando solemne del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, mediante el cual se hace saber la integración de los mismos, para el periodo constitucional comprendido del 1 de octubre de 2019 al 30 de septiembre de 2021"**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el once de octubre de dos mil diecinueve.

24. Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al demandante según la fracción I del artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.² Por tanto, se estima que cuenta **con legitimación activa en la presente instancia**.

¹ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

² "Artículo 8. Del síndico procurador. El síndico procurador. (sic) El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de los habitantes del Municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:



25. A su vez, la **legitimación pasiva** la tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno del Estado de Baja California; conforme a los artículos 10, fracción II,³ y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

26. Por cuanto hace al **Poder Legislativo del Estado**, comparecieron a contestar la demanda las diputadas Evelyn Sánchez Sánchez y Rosa Margarita García Zamarripa, **en su carácter de vicepresidenta y prosecretaria de la Mesa Directiva** de la XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, quienes acreditaron su personalidad con copias certificadas del acuerdo de la Junta de Coordinación Política en sesión ordinaria de instalación de Mesa Directiva, aprobado en sesión de Pleno.⁴

27. Aunado a que los artículos 38, 41 y 44 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California⁵ prevén que son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, entre otras, la de representar

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo nombrar apoderado legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue."

³ "Artículo 10. ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

⁴ Foja 252 a 256 de la controversia constitucional.

⁵ "Artículo 38. Al órgano de Gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

"Artículo 41. La Mesa Directiva del Congreso del Estado, se integrará con un presidente, un vicepresidente, un secretario, un prosecretario y un secretario escrutador.

"La integración de la Mesa Directiva se comunicará al Ejecutivo del Estado, al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos de las demás entidades federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como a las demás autoridades que se determine."

"Artículo 44. El vicepresidente y el prosecretario auxiliarán al presidente y secretario en el desempeño de sus funciones los suplirán en sus ausencias y tomarán su lugar cuando los titulares participen en las discusiones y debates."



legalmente al Congreso del Estado ante todo género de autoridades y que el vicepresidente y el prosecretario auxiliarán al presidente en el desempeño de sus funciones. Por tanto, se estima que la **vicepresidenta y prosecretaria cuentan con la representación para acudir a esta instancia.**

28. En relación con la legitimación pasiva del **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**, contestó la demanda el secretario general de Gobierno de esa entidad, Catalino Zavala Márquez, quien acreditó ese carácter con copia certificada de su nombramiento de uno de noviembre de dos mil veintiuno.⁶

29. Asimismo, los artículos 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; en relación con el numeral 26, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad; y el precepto 6, fracción XXIII, del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno,⁷ prevén entre otras cuestiones que al secretario general de Gobierno le corresponde representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General. Por tanto, se estima que el **secretario general de Gobierno cuenta con la representación para acudir a esta instancia.**⁸

⁶ Foja 405 de la controversia constitucional.

⁷ "Artículo 52. Son atribuciones del secretario general de Gobierno:

"...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

"Artículo 26. La Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones previstas por la Constitución del Estado, será responsable de atender la política interior del Estado, así como fortalecer y conducir las relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, así como la relativa a los Ayuntamientos y los Poderes Federales, ejecutando acciones que garanticen la gobernabilidad, la paz social, el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la igualdad de género, teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

"...

"VIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic)."

"Artículo 6. Corresponde al secretario el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"XXIII. Representar al Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁸ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 104/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ



30. Por ende, las autoridades demandadas **tienen legitimación pasiva** para comparecer al juicio, ya que a éstas se les atribuye el decreto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

IV. Sobreseimiento de la controversia constitucional

31. Este Tribunal Pleno estima innecesario analizar las diversas causales de improcedencia hechas valer por las partes, pues en el caso se advierte que procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en los artículos 19, fracción V, y 20 fracción II, de la ley reglamentaria de la materia. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

32. Esta Corte Constitucional ha precisado que se actualiza la hipótesis contenida en esa disposición cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efec-

TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XX, octubre de 2004, página 1817, registro digital: 180374).



tos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

33. Ese criterio quedó plasmado en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVER-SIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos**, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."⁹

34. En función de dicho parámetro debe decirse que constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno que **han cesado los efectos** del "Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; y asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

⁹ Tesis P./J. 54/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021.



35. Esto en virtud de la decisión adoptada por este Alto Tribunal al resolver en esta misma sesión la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021, en las cuales se decidió por mayoría de ocho votos declarar la **invalidez total del decreto aludido**.

36. Dada la conclusión a la que se llegó en dichas acciones, es claro que los efectos jurídicos del decreto combatido en el presente asunto **han cesado en su totalidad**, por lo que es procedente decretar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

37. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

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 dieciséis de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de enero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en sesión de dos de marzo de dos mil veinte, analizó la constitucionalidad del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Al respecto, se declaró por mayoría de ocho votos la invalidez de la porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", al considerar, en esencia, que dicha porción establece una reserva de información que excluye de manera previa, absoluta e indeterminada el acceso a la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información.

Además, se reconoció por mayoría de ocho votos la validez de la primera parte del párrafo impugnado que establece que "se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema", al considerar que, atendiendo a una interpretación sistemática e interrelacionada de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la clasificación de información como reservada sólo será válida cuando la autoridad realice una prueba de daño conforme a lo previsto en el artículo 114 de la Ley General de Transparencia.

En relación con lo anterior, quiero aclarar que conforme al criterio que he sostenido en diversos precedentes, como son las acciones de inconstitucionalidad 56/2018 y 73/2017, es que debió declararse la invalidez de todo el párrafo impugnado, ya que, para mí, clasificar como reservada toda la información



contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y en los Registros Nacionales es violatorio del principio de máxima publicidad, pues constituye una limitación *a priori*, genérica, total e indeterminada que impide a la autoridad realizar una prueba de daño a la información que se solicite. En este orden de ideas, no estimo procedente una interpretación sistemática para concluir que es aplicable al artículo impugnado lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda vez que la disposición normativa, a mi parecer, es categórica en establecer una reserva absoluta al derecho humano de acceso a la información.

Sin embargo, en esta ocasión, al advertir que no se alcanzaba la votación necesaria para declarar la invalidez de todo el párrafo combatido, decidí votar por la invalidez de la porción normativa declarada inconstitucional por la mayoría del Pleno y, en consecuencia, aceptar la interpretación sistemática propuesta.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para aclarar el voto expresado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3033, con número de registro digital: 29835.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 2021.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 274/2020.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 0756 por el que se adicionó el artículo 40, fracción I, y se derogó el artículo 11, fracción XVIII, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí,



al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,¹ el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4.

"1. Los Estados Partes (sic) se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus re-

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Con la ausencia del Ministro Pérez Dayán.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



cursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." *Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁵ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁶ donde discutimos la Ley de

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se



Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁷

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁸

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁹ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁹ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio.

Es absolutamente reprochable que a pesar de la fuerza del instrumento convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad. Este reproche se robustece con el incumplimiento de la legislatura de acatar de manera precisa los efectos que este Tribunal Pleno estableció en una acción de inconstitucionalidad previa, en donde precisamente se mandató consultar a las personas con discapacidad.

En efecto, al rendir su informe, el Poder legislativo sostuvo que el Decreto 0756 impugnado se emitió en cumplimiento al fallo del Pleno de esta Suprema Corte en la diversa acción de inconstitucionalidad 68/2018 –en la que se declaró la invalidez de un decreto de reformas a la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, anterior al aquí impugnado–¹⁰ que a su entender ordenó la "reviviscencia" de las normas previas al Decreto 1033 que se invalidó en aquella acción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, bajo su entendimiento, al tratarse del cumplimiento de un fallo, no debía realizarse la consulta previa.

Sin embargo, la decisión de esta Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue considerar que, contrario a lo argumentado por el Congreso Local, nos encontramos ante un nuevo acto legislativo en tanto que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018 no se ordenó la "reviviscencia" de las normas anteriores al decreto invalidado, sino que se otorgó un plazo al Congreso con el objetivo de que la normativa que se pretendía reformar o adicionar fuera debidamente consultada. En ese sentido, en aquel precedente las

¹⁰ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



normas declaradas inválidas fueron expulsadas del ordenamiento jurídico, de tal manera que la emisión del Decreto 0756, aquí impugnado, representó un nuevo acto legislativo.

Por tanto, este Tribunal Pleno llegó nuevamente a la conclusión que debía invalidarse el decreto de reformas aquí impugnado por adolecer del vicio insalvable de no haber sido consultado.

Compartí la decisión alcanzada por este Tribunal Pleno, pues el incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática del decreto impugnado pudiera sugerir prima facie que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea prima facie, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

He sostenido reiteradamente en precedentes que no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.



En efecto, la invalidez pareciera colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹¹ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad

¹¹ "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."



de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹²

En corolario de lo anterior, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que prima facie puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 274/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece 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 551, con número de registro digital: 30943.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de noviembre de 2022.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

Comparto la declaratoria de inconstitucionalidad adoptada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Sin embargo, tal como lo expresé durante la discusión del asunto en el Pleno, las razones en que sustentan mi conclusión son diversas. En mi opinión, lo medularmente problemático es la prohibición absoluta de recurrir –en materia civil– a los métodos alternativos de solución de conflictos.

Una vez descartada la incompetencia en materia penal y reconocida la competencia civil y familiar, la prohibición tajante para la utilización de medios alternativos de solución de conflictos derivados de violencia familiar resultaría violatoria del derecho a la autonomía de las personas, quienes pueden, a partir del análisis de las opciones disponibles, decidir sobre la manera más conveniente para resolver sus conflictos dada sus circunstancias.

Aunque existan cuestiones que deben controlarse como la asimetría de poder entre las partes involucradas en un proceso de conciliación, en mi concepto esto no implica forzosamente la incapacidad de las conciliadoras para manejarse con perspectiva de género o perspectiva de opresión en general; tampoco impide que el Estado emita órdenes de protección o las proteja con otros medios institucionalmente disponibles.

Es cierto que los eventos de violencia familiar se dan en el marco de una relación asimétrica de poder y que las personas son confrontadas con un agresor en un proceso de negociación que no garantiza su seguridad e integridad personales ni desmantela su posición de desventaja. Por tanto, es factible que las personas sean revictimizadas, se aumente el riesgo que enfrentan y acepten condiciones desfavorables en el acuerdo por el temor al agresor. Sin embargo, en mi opinión, el problema real es la desigualdad y la precaria actuación del Estado en la protección de las víctimas. Problemas que no se resuelven limitando la oferta de justicia para las personas, sino estableciendo lineamientos desde esta sede constitucional para que estos mecanismos funcionen de manera adecuada. No es acertado presumir la incapacidad de las



víctimas para tomar decisiones adecuadas dado su situación de vulnerabilidad. Esta actitud es –más que nada– patrocínante, no les provee el mayor nivel de protección y desoye su expectativa de que sus conflictos se resuelvan con prontitud. Prontitud que, la mayoría de las veces, es inasequible en un proceso judicial formal.

En efecto, los medios alternativos de solución de conflictos no son perfectos para cumplir las aspiraciones de justicia de las víctimas, pero tampoco existe evidencia contundente de que los procesos judiciales sí lo sean. La tendencia internacional de prohibición de estos medios ignora que una situación de vulnerabilidad no implica indefectiblemente la alineación de una persona ni la desaparición de sus capacidades decisorias. Tanto en los procesos judiciales como en las estrategias de mediación y conciliación, el papel del Estado es determinante para proveer medios eficaces de protección de las víctimas. Ambos sistemas presentan serios problemas a este respecto.

Las preocupaciones de las personas víctimas de violencia, cuando acuden al sistema de justicia, son diversas. Por tanto, cualquier proceso institucional diseñado para solucionarlos debe tener como eje central sus necesidades de justicia, sin permitir que el Estado eluda sus responsabilidades de protección. No hay razón justificada para pensar que esta obligación no puede cumplirse cuando las víctimas optan por procesos de conciliación. Este modelo de justicia deberá comprender –como punto medular– una estrategia de supervisión de riesgos- cuya intención sea evitar mayores daños a la víctima al tiempo que preserve su autonomía en la expresión de su voluntad.

Un modelo de justicia tiene que ser capaz de comprometerse con soluciones jurídicas que devuelvan la autonomía a las víctimas de violencia; coadyuven a la reconstrucción que su proyecto de vida; recuperen el papel del Estado en la prevención general (modificación de entornos propiciatorios), en la prevención específica (abatimiento del riesgo para la persona que acude a la justicia en lo inmediato y concreto) y en la reparación integral.

Una combinación de los principios de la justicia restaurativa (retribución, restauración y reintegración); la perspectiva de género y de otras formas de opresión (que aporta la trascendencia de las necesidades y aspiraciones de las víctimas, la recuperación de su autonomía y de su proyecto de vida, la debida e indispensable protección del riesgo); las medidas transformativas exigidas para terminar con la discriminación estructural, que están llamadas a tener



un papel central en la mejora de las condiciones mediante las cuales las personas acceden a la justicia en los casos de violencia, proponen respuestas alternativas y respetuosas de los derechos humanos para la violencia en la familia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 5, con número de registro digital: 29752.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En la sesión en la que se discutió y resolvió este asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción "*el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado en el Decreto 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, al considerar que se transgredía lo previsto en los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

Asimismo, declaró la invalidez del artículo 117, en su porción normativa *con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción*, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado en el decreto mencionado en el párrafo de arriba.

Lo anterior debido que el legislador local, al establecer como sanción administrativa para los particulares la inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, invadió las facultades del Congreso de la Unión para legislar en la materia, pues dichas sanciones deben estar apegadas a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional.

Si bien estuve de acuerdo con el proyecto en lo general, en referencia a la invalidez del artículo 144, fracción V, en su porción "*el Juez deberá imponer la sanción de*



inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo", desde mi perspectiva, hubiera bastado con que sólo se eliminara la palabra "*perpetua*" de dicha porción para quitar el vicio planteado y así dejar una norma instrumental y funcional.

Es decir, en mi opinión hubiera podido salvarse la fracción al invalidar únicamente la palabra "*perpetua*", para que ésta expresara que "*cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*", pues considero que dicha fracción regía para la totalidad del artículo 144 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Para mayor claridad respecto a lo anterior, conviene precisar que la fracción impugnada de dicho precepto establecía lo siguiente:

"Artículo 144. Para los efectos de este título.

"...

"V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo."

La parte subrayada fue la que se invalidó y con ello, estimo que se dejó un artículo incompleto que no resulta útil para imponer alguna sanción por la comisión de delitos por hechos de corrupción que se prevén en este título del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Por lo que, desde mi perspectiva, hubiera bastado con eliminar la palabra "*perpetua*" y, en consecuencia, dejar a los operadores jurídicos un mayor margen de aplicación para la pena ahí prevista.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD



66/2019, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTE.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo que a este voto interesa, desestimó la causa de improcedencia planteada por el Congreso de la Unión, así como por el presidente de la República, en el sentido de que la acción resultaba extemporánea, porque el texto del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, fue adicionado desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha en la que se estableció que la información contenida en las bases de datos del sistema se clasificaría como reservada, por lo que la restricción de la información debió impugnarse a partir de ese momento.

Al respecto, una mayoría de diez votos, sostuvimos que si bien la restricción de información prevista en el artículo 110 impugnado se estableció desde el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, lo cierto es que con las reformas de dos mil diecinueve, se estableció un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, relacionado con la reserva de la información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información, definidas en el artículo 5, fracción II, de la propia ley impugnada.

Si bien comparto esa conclusión, porque la reforma implicó cambios sustanciales en la norma impugnada, en términos de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.",¹ me parece importante precisar mi posición en relación con un nuevo acto legislativo que genera un cambio de sentido normativo.

¹ El texto de la jurisprudencia dice: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se



En la controversia constitucional 89/2009,² las acciones de inconstitucionalidad 24/2012,³ 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016,⁴ así como la 87/2017,⁵ he reiterado que para que haya un nuevo acto legislativo que genera un cambio de sentido normativo, a mi juicio, la norma en cuestión efectivamente debe ser parte afectada por el proceso legislativo ya sea de manera directa o indirectamente.

Considero que existe una afectación directa cuando la norma en cuestión es objeto de modificación en su contenido, sentido y alcance.

Por su parte, la afectación indirecta se actualiza cuando el sistema normativo o subsistema normativo al que pertenece una norma o porción de ella, aunque intocado por la reforma, puede variar en su sentido o alcance como consecuencia del cambio introducido en otros componentes del sistema o subsistema normativo del que forma parte, por lo que, como ineludible consecuencia de esos cambios, a pesar que no hubo cambio textual o gramatical en la norma o porción normativa respectiva, su sentido o alcance sí se ve alterado. En estos casos, he sostenido que sí se está en presencia de un nuevo acto legislativo que genera un cambio de sentido normativo.

En ese sentido, en mi opinión, la sola razón de que un precepto, como consecuencia de la técnica legislativa utilizada para dar claridad o certeza a los alcances de un decreto de reformas se incorpore, sin cambio alguno, directo o indirecto, en su texto, sentido o alcance, derivado del proceso legislativo, no implica un nuevo acto legislativo, máxime cuando se está en el supuesto de que a pesar de haberse discutido algún aspecto relacionado con el precepto durante ese proceso, no sufrió modificación alguna en su texto, sentido o alcance.⁶

relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, registro: 2012802.

² Fallada en sesión de Pleno celebrada el 30 de abril de 2013.

³ Resuelta en sesión del Pleno celebrada el 14 de mayo de 2013.

⁴ Fallada por el Pleno en sesión de 22 de abril de 2019.

⁵ Fallada en sesión celebrada el 17 de febrero de 2020.

⁶ Tan es así que el propio Pleno de la Suprema Corte ha aceptado excepciones, como se hizo constar en la tesis de jurisprudencia con número de registro digital: 170882, que lleva como rubro y texto



Éstas son las razones que sustentan el presente voto concurrente.

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

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo III, junio de 2021, página 3033, con número de registro digital: 29835.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 2021.

los siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.', sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional. "Acción de inconstitucionalidad 22/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de julio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval. "El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 96/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL SIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos para declarar la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución General y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento que hizo el Ministro ponente en su proyecto, consistente en declarar la validez del artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, cuyo texto reformado modificó el plazo para la presentación de solicitudes de registro de coaliciones, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Al respecto, los Ministros Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se pronunciaron en contra de la propuesta, al sostener el criterio de que las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la ley general, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por su parte, los Ministros Laynez Potisek y Pardo Rebolledo emitieron su voto en contra de la propuesta de validez, al considerar que si bien la norma es similar al artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, lo cierto es que es contraria a la Constitución, porque el segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, señala que las coaliciones deberán registrarse hasta antes del inicio de las precampañas; no obstante, la ley impugnada prevé que debe ser treinta días antes del inicio de las precampañas, por lo que, ante esa diferencia sustancial, consideraron que debía invalidarse.



Además, el Ministro Laynez Potisek sostuvo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inaplicó el artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos por ser contrario al diverso segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.¹

Por nuestra parte, el suscrito y la Ministra Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, nos decantamos a favor de la validez propuesta, al considerar que el legislador local no invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues en el artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, el legislador únicamente reiteró el contenido del diverso 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos.

Finalmente, la Ministra Esquivel Mossa se pronunció en contra de la validez de la norma impugnada, con base en ambos pronunciamientos, esto es, por incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones; así como por considerar que el precepto impugnado es contrario al diverso segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.

Establecido lo anterior, a través de este voto formulo las razones por las que comparto la validez propuesta respecto del artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Por una parte, en relación con lo sostenido por la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno, en cuanto a que las entidades federativas no cuentan con competencia para legislar en materia de coaliciones, considero importante destacar que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, señala que será la legislación general a cargo del Congreso de la Unión la que regule a los partidos políticos nacionales y locales, en donde se preverá un sistema *uniforme* de coaliciones para los procesos federales y locales; sin embargo considero que una legislación *uniforme* no es sinónimo de *único*, atendiendo al sentido gramatical de ambos vocablos.

¹ Con todo respeto, no comparto el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues considero que el artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, es inconstitucional, por lo que lo inaplicó. En el texto de este voto se explican brevemente las razones de mi posición en relación a este tema.



De esta manera, en primer lugar, debemos desentrañar el sentido que gramaticalmente se le otorga al término *uniforme*, para determinar cuál es su alcance en cuanto al sistema de coaliciones para los procesos federales y locales que utiliza la Constitución, y determinar con ello si el vocablo *uniforme* equivale como única posibilidad a *único*.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define, en la segunda de sus acepciones, el vocablo *uniforme*, como: "*Igual, conforme, semejante*". *Igual* en una las definiciones que le otorga ese diccionario es lo que es "*Muy parecido o semejante*"; y ese mismo diccionario señala que el vocablo *semejante* significa: "*Que semeja o se parece a alguien o algo*".

En función de lo anterior, en el contexto del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional a que se ha hecho referencia, un sistema *uniforme* de coaliciones para los procesos federales y locales, puede válidamente entenderse como uno que permite, por una parte, que el Congreso de la Unión al expedir la ley general pueda interpretar las bases constitucionales para darle operatividad y funcionalidad, de manera general, al sistema electoral en su conjunto; y, por otra, que las entidades federativas puedan regular los aspectos en que la ley general es omisa o insuficiente.² Esto, siempre y cuando ello no resulte, en los dos ámbitos competenciales referidos, claramente contrario a la Constitución.

Lo anterior se confirma si se toma en cuenta que *único* se define por el mismo diccionario como "*Solo y sin otro de su especie*", por lo que, como se ha acreditado con las diferentes acepciones reconocidas para el significado de *uniforme* por el Diccionario de la Lengua Española, a este último vocablo no puede atribuírsele de manera absoluta la connotación gramatical de *único*.

Por tanto, bajo esta óptica, he sostenido, lo señalo con todo respeto a quienes han formado mayoría en sentido contrario, que las bases generales establecidas en las normas constitucionales pueden entenderse como un sistema que no necesariamente se debe considerar que el vocablo *uniforme* debe tener el alcance del vocablo *único*. Por el contrario, las definiciones antes señaladas que explican lo que quiere decir *uniforme*, parecerían suficientes para considerar lo contrario.

² La Ley General de Partidos Políticos, en mi opinión, contiene diversas omisiones, lagunas e insuficiencias de regulación en materia de coaliciones, en lo particular, en su reglamentación respecto de coaliciones locales, que pueden ser subsanadas en las legislaciones locales, cuando exista una causa razonable para ello.



Atendiendo a ello, se puede considerar que el uso de la palabra "*uniforme*", permite considerar que para el orden local, precisamente al establecer la Constitución que la regulación de las coaliciones sea *uniforme*, las Legislaturas Locales están en aptitud de establecer sistemas con modalidades razonables para que su orden jurídico electoral sea coherente y funcional, aunque presente diferencias, siempre que sean semejantes a lo prescrito en la Ley General de Partidos Políticos, y ésta y aquéllas se puedan considerar, con estos márgenes de interpretación, conformes con la Constitución Federal.

De esta manera, el sistema podrá considerarse *uniforme*, en tanto la ley general o las normas de las entidades federativas no sean evidentemente inconstitucionales, o en el caso de las segundas, reglamenten a las coaliciones de manera claramente diferenciada de como lo hace la legislación general sin que exista una razón suficiente para ello, en especial, si generan normas que contradigan las reglas previstas en los artículos 87 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos.

Existe una omisión cuando el legislador deja de legislar frente a un mandato constitucional o de ley general; y se presenta una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en esa hipótesis no puede ser resuelto con base en una norma preexistente del sistema jurídico. En este caso, considero que, ante esa falta de regulación, las Legislaturas Locales se encuentran en aptitud de cubrir ese vacío normativo, a través de la regulación en su normatividad local con objeto de hacer coherente o funcional su sistema jurídico.

En el caso, la Ley General de Partidos Políticos establece la posibilidad de que el legislador federal, en la propia ley, delegue a las entidades federativas ciertos aspectos para hacer eficaz el sistema; en este caso concreto, el sistema normativo que rige a las coaliciones.

Por lo anterior sostengo que en este contexto los Estados y la Ciudad de México no son absolutamente incompetentes para legislar en esa materia.

Aunado a lo anterior, en relación con las leyes generales, he considerado que existen supuestos en los que también es válido que las leyes locales reproduzcan los contenidos de las leyes generales, especialmente en el ámbito de coordinación y concreción de la regulación de que se trate.

Tal reiteración o repetición, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno. Esas disposiciones simplemente reflejan o son una mera transcripción de la



norma de la ley general, lo cual no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal; más bien, considero que se trata de un parafraseo que puede ser útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o, incluso, el propio contenido de la ley en su integridad.

También considero que puede resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consulten y apliquen la ley local, para evitar que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan a nivel local.

Contrario a lo sostenido por los Ministros Laynez Potisek y Esquivel Mossa, en mi opinión, el artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, no es contrario al diverso segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce.

Ese precepto establece que la solicitud de registro del convenio de coalición, según corresponda, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o del organismo público local, según la elección que lo motive, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate.

Por su parte, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se señala que será en la legislación general a cargo del Congreso de la Unión la que regule a los partidos políticos nacionales y locales, en donde se prevé un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales, específicamente en el inciso f), numeral 2, establece que el registro de coaliciones para los procesos electorales y locales, se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.

El legislador federal, por disposición expresa de la Constitución expidió el ordenamiento general que regula todo lo relativo a los Partidos Políticos, incluyendo el sistema de coaliciones. En el caso concreto, reguló la disposición general del artículo segundo transitorio antes citada, interpretando la norma constitucional de manera razonable para darle funcionalidad al sistema electoral en su conjunto, puesto que de no hacerlo así, los partidos políticos podrían presentar sus convenios de coalición el último día previo al inicio de las campañas generando un problema, según el caso, para el Consejo General del INE o para el organismo público local electoral, pues no podrían resolver



sobre la pertinencia jurídica del registro de la coalición antes de que iniciaran las precampañas electorales, puesto que la Constitución no estableció reglas generales para el registro de coaliciones.³

Por lo anterior considero que el precepto referido no resulta contrario a la Constitución. Para determinar lo anterior, debía realizarse una interpretación conforme del artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos y, por ende, el artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales Local, a efecto de determinar que ambos preceptos establecen que la solicitud de registro de coaliciones debe realizarse antes del inicio de la etapa de precampañas, pues aun cuando el referido artículo 92 establezca el plazo específico de treinta días antes de que inicien las precampañas, el legislador federal no contraviene la disposición contenida en la disposición transitoria, puesto que, finalmente, en ambos se determina que el registro deberá realizarse antes del inicio de la etapa de precampaña de la elección que corresponda y al señalar que ello debe hacerse treinta días antes de que ello ocurra, lo que hace es salvaguardar el orden y racionalidad de la secuencia que tienen los actos dentro del proceso electoral.

Así lo considero, porque acorde con el principio de interpretación de la ley conforme con la Constitución, el Juez constitucional debe elegir la que preserve la constitucionalidad de la norma impugnada, lo cual garantiza la supremacía constitucional y, de forma simultánea, se permite una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, a la par que se respeta la validez de la norma.⁴

³ No debe perderse de vista que existe, además de la sanción que los órganos electorales deben dar a la coalición después de recibir la solicitud de registro que requiere de tiempo. La propia ley general en el artículo 92. 2, establece que el Consejo General del INE y los OPLES, respectivamente, cuentan con diez días para resolver sobre el registro de las coaliciones que se les presenten; existiendo, en al menos dos casos, la posibilidad jurídica de que se presenten impugnaciones en contra de la formación de una coalición previo a su solicitud de registro o por que se considere indebido el mismo por carecer de los requisitos que se requieren para ello (artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos).

⁴ Jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 176/2010, cuyos rubro y texto son los siguientes: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."



Consecuentemente, contrario a lo que refirieron quienes formaron la mayoría en el presente caso, considero que el artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos no contraviene a la Constitución General en su artículo segundo transitorio de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y, por ende tampoco resulta contrario a la Constitución el artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

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

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 134/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 595, con número de registro digital: 30001.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 176/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, con número de registro digital: 163300.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 2021.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 156/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

No debe perderse de vista que este criterio hoy en día debe matizarse cuando se encuentran en juego derechos humanos, pues en este caso debe aplicarse, para la interpretación de las normas, lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL DIEZ DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos para declarar la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución General y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo cuarto transitorio del Decreto LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el primero de julio de dos mil veinte.

A través de este voto formulo las razones por las que no compartí la invalidez propuesta respecto del artículo cuarto transitorio del decreto impugnado.

En mi opinión, el precepto transitorio no debe interpretarse aisladamente, sino de manera sistemática con la ley local electoral, así como con el Código Municipal del Estado de Chihuahua, ordenamientos que también fueron reformados mediante el decreto mencionado, pues de esa interpretación puede obtenerse que el transitorio impugnado se refiere a la elección de los miembros de las Juntas Municipales, y no a un cambio en el sistema electoral para la integración de los Ayuntamientos.

El precepto transitorio impugnado señala que en cuanto a las elecciones directas de regidores por demarcación territorial, entrará en vigor para el proceso electoral 2023-2024, en los términos que establezca la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Específicamente en el artículo 126 de la Constitución del Estado de Chihuahua,¹ se establece que el Gobierno Municipal estará a cargo de los Ayuntamientos que

¹ Artículo 126. El ejercicio del Gobierno Municipal estará a cargo:

"I. De los Ayuntamientos, los que serán electos popular y directamente según el principio de votación mayoritaria relativa, residirán en las cabeceras de las municipalidades que gobiernen, durarán en su encargo tres años y estarán integrados por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley, con sus respectivos suplentes.



serán electos popular y directamente conforme al principio de votación mayoritaria relativa y se integrarán por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley; asimismo, establece que el número de regidores de representación proporcional se fijará por la ley, tomando en cuenta el índice demográfico y las condiciones socioeconómicas de cada Municipio. Por su parte, las Juntas Municipales que residirán en la cabecera de la sección municipal respectiva, serán integradas por los miembros que la ley establezca y de acuerdo con los procedimientos que en ella se regulen.

Conforme al artículo 37 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,² las Juntas Municipales son autoridades municipales auxiliares que se integran

"Los Ayuntamientos se integrarán además, con el número de regidores electos según el principio de representación proporcional que determine la ley, la cual regulará el procedimiento para realizar las asignaciones correspondientes.

"El número de regidores de representación proporcional se fijará por la ley tomando en cuenta el índice demográfico y las condiciones socioeconómicas de cada Municipio. Los regidores electos por el principio de votación mayoritaria relativa y por el de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

(Reformado, P.O. 30 de agosto de 2017)

"Los miembros de los Ayuntamientos podrán ser reelectos para el mismo cargo por un periodo adicional. 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 que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el cargo de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. En el caso de miembros del Ayuntamiento que hayan surgido de postulación independiente, así como los que se reelijan, deberán seguir el procedimiento de obtención del apoyo ciudadano por planilla que prevea la ley.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior no comprende a los concejos municipales que hayan sido nombrados por el Congreso en ejercicio de sus funciones.

"Si alguno de los miembros de un Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

"II. De las Juntas Municipales, las que residirán en la cabecera de la sección municipal respectiva; durarán en su encargo tres años y serán integradas por los miembros que la ley establezca y de acuerdo con los procedimientos que en la misma se regulen; y,

"III. De los comisarios de policía, los que residirán en los lugares de menor población, durarán en su encargo tres años y serán electos y removidos en los términos indicados en la fracción anterior.

"Por cada miembro propietario de un Ayuntamiento o Junta Municipal y por cada comisario de Policía, se elegirá un suplente para cubrir las faltas del respectivo propietario."

² "Artículo 37. Son autoridades municipales auxiliares:

(Reformado este párrafo, P.O. 24 de noviembre de 2018)

"I. Las Juntas Municipales, que se integran por la persona titular de la presidencia seccional y dos regidurías.



por la persona titular de la presidencia seccional y dos regidurías, además, precisa que en las secciones municipales con más de 4000 habitantes existirá un regidor más, que será el primero de la lista de la planilla que hubiere alcanzado el segundo lugar, siempre que su porcentaje sea por lo menos el cincuenta por ciento de la votación alcanzada por la planilla ganadora.

Por su parte, en términos del artículo 44 del Código Municipal del Estado,³ que también fue parte de la reforma, se establece que los integrantes de las Juntas Municipales serán electos de acuerdo con las bases establecidas en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y los acuerdos aprobados por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral. Además, establece que las elecciones ordinarias se verificarán dentro de los primeros sesenta días de gobierno de una nueva administración municipal; y las extraordinarias, cuando haya

"En las secciones municipales con más de cuatro mil habitantes existirá un regidor más, que será el primero de la lista de la planilla que hubiere alcanzado el segundo lugar, siempre que su porcentaje sea por lo menos el cincuenta por ciento de la votación alcanzada por la planilla ganadora. (Reformado este párrafo, P.O. 24 de noviembre de 2018)

"II. Las Comisarías de Policía."

³ "Artículo 44. Las y los integrantes de las Juntas Municipales serán electos de acuerdo a las bases establecidas en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y los acuerdos aprobados por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral. La Comisaría de Policía será electa de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto Estatal Electoral y el convenio de coordinación que se celebre con los respectivos Ayuntamientos. Las y los integrantes de las Juntas Municipales y la Comisaría de Policía podrán ser removidos cuando así lo soliciten más de la mitad de las y los ciudadanos de la correspondiente sección municipal o comisaría. Las elecciones se verificarán bajo las siguientes bases:

(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"I. Las ordinarias, dentro de los primeros sesenta días de gobierno de una nueva administración municipal; y las extraordinarias, cuando haya solicitado la remoción de las autoridades por más de la mitad de las y los ciudadanos y así lo haya acordado el Ayuntamiento;

(Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"II. Serán convocadas por el Instituto Estatal Electoral;

"III. Los ciudadanos deberán reunir los requisitos que exige la Constitución Política del Estado; y, (Reformada, P.O. 1 de julio de 2020)

"IV. El Instituto Estatal Electoral, será el encargado de la organización, preparación, desarrollo y calificación de la elección.

(Adicionado, P.O. 1 de julio de 2020)

"El Tribunal Estatal Electoral, será el encargado de sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación que deriven de la elección.

(Adicionado, P.O. 1 de julio de 2020)

"La persona titular de la presidencia municipal o su representante tomarán la protesta de ley a las y los ciudadanos electos y les dará posesión de sus cargos."



solicitado la remoción de las autoridades por más de la mitad de las y los ciudadanos, y así lo haya acordado el Ayuntamiento; y serán convocadas por el Instituto Estatal Electoral.

Por su parte, en el artículo 404 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua se prevén los procedimientos que deberán observarse en la elección de las Juntas Municipales correspondientes a las secciones establecidas en el artículo 11 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y que el Instituto Estatal Electoral estará a cargo de la organización, preparación, desarrollo y calificación de las elecciones de las Juntas Municipales.

De lo anterior se advierte que el precepto transitorio impugnado, al señalar que en cuanto a las elecciones directas de regidores por demarcación territorial, entrará en vigor para el proceso electoral 2023-2024, en los términos que establezca la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se refiere a la elección de las Juntas Municipales, porque se integran por regidores de elección directa en la demarcación territorial en la que es autoridad auxiliar.

En ese sentido, me pronuncié en contra del proyecto en tanto propuso que el artículo cuarto transitorio del Decreto LXVI/RFLEY/0732/2020 VIII P.E., transgrede el principio de certeza que rige en la materia electoral, pues, a consideración de la Ministra ponente, ordena la realización de elecciones directas de regidores por demarcación territorial para el proceso electoral 2023-2024, sin que exista el marco normativo adecuado para que tales comicios puedan desarrollarse en esos términos, lo que resulta inexacto, pues de una interpretación sistemática, puede desprenderse que el precepto se refiere a la elección de las Juntas Municipales. La posición señalada por la Ministra ponente en mi opinión deriva de una interpretación aislada del precepto impugnado.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en



esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 156/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 899, con número de registro digital: 29871.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 236/2020 Y SUS ACUMULADAS 237/2020 Y 272/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, se reconoció la validez del artículo 15, fracción II, en la porción normativa que dice: "*En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado*", de la Constitución Política del Estado de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 85, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecinueve.

Lo anterior sobre la base de que si bien ha sido criterio reiterado del Pleno de este Tribunal Constitucional, que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y el diverso segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones; en el caso se consideró que dicha porción normativa no regula sustancialmente la figura de las coaliciones, sino que es una norma funcional o instrumental para dotar de sentido al sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

En ese sentido, se resolvió que la norma impugnada sólo hace una referencia indirecta a la figura de coaliciones, al regular el sistema de acceso a los partidos y coaliciones a la asignación de curules por el principio de representación proporcional en uso de su facultad de configuración legislativa, y a la cual se



deben adherir los partidos políticos, locales y nacionales, que participen a través de las coaliciones electorales.

Si bien en este caso compartí la validez del decreto; a través de este voto destaco la posición que he sostenido frente a la competencia de las Legislaturas Locales en materia de coaliciones.

Desde el primer asunto en el que este Tribunal Constitucional se pronunció en relación con la prohibición absoluta de señalar o mencionar las *coaliciones* por parte de las Legislaturas Locales, me he separado del criterio mayoritario y he votado en contra, como se advierte de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, fallada en sesión celebrada el nueve de septiembre de dos mil catorce; criterio que he reiterado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, fallada el tres de septiembre de dos mil quince; 129/2015 y sus acumuladas, fallada en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; 76/2016, de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; y 41/2017, fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

En dichos asuntos no compartí la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, por las razones que a continuación expreso.

La fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Por su parte, el artículo segundo transitorio del referido decreto, previó que respecto a la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordenó al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que previera:

- La solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
- La existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma;



- La manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y,
- La prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Así, en cumplimiento a la facultad otorgada al Congreso de la Unión en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, se emitió la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

En relación con las leyes generales, me parece importante destacar el reconocimiento por parte del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de un concepto dinámico de 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 niveles y órganos de gobierno, en determinadas materias.¹

En este modelo constitucional, el ejercicio de las competencias atribuidas al Congreso de la Unión puede tener como resultado distintos tipos de leyes, que tendrán diferentes funciones y ámbitos de aplicación, una de ellas son las leyes generales.

Estas leyes, en la inmensa mayoría de los casos, distribuyen las competencias entre la Federación y las entidades federativas (sea a nivel estatal o de la Ciudad

¹ Acción de inconstitucionalidad 45/2016. Sesión de 9 de abril de 2019. Mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.



de México y/o a nivel municipal o de las alcaldías de la Ciudad de México), y otorgan las bases para legislar en esa materia.

Sin embargo, aun cuando estas leyes regularmente se encargan de desarrollar los principios, bases y procedimientos en determinadas materias; lo cierto es que no son leyes únicas y absolutas, puesto que sus postulados habrán de ser desarrollados por las Legislaturas Locales en el ámbito de sus competencias.

De esta manera, las Legislaturas de los Estados válidamente pueden regular situaciones del ámbito local y municipal, siempre que ello no sea contrario a la Constitución General y a la ley general.²

En específico, en la reforma constitucional en materia electoral a que aludí con antelación, no se estableció la prohibición de que los legisladores locales legislaran en relación con coaliciones, sino que expresamente previó el establecimiento de un parámetro uniforme que debían respetar las Legislaturas Locales, pero no la prohibición de legislar sobre ese tema.

Sin embargo, en mi opinión, no debe considerarse que ese parámetro uniforme signifique que la ley general es la única que puede regular la materia de coaliciones porque, como lo he señalado, los Congresos de los Estados válidamente pueden regular situaciones del ámbito local y municipal, en la esfera de sus competencias legislativas para hacer funcional el sistema de coaliciones en la entidad de que se trate y, siempre y cuando no invada las normas válidas de la legislación general y, con mayor razón, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Específicamente el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos,³ señala que corresponde a los organismos públicos locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios

² En lo personal también sostengo que cuando una ley de jerarquía inferior a una ley general que la rige, es analizada a la luz de la(s) norma(s) de esta última, debería ser contrastada también conforme a la Constitución, para la total regularidad de la constitucionalidad del sistema normativo del que forman parte.

³ Artículo 9.

"1. Corresponden a los organismos públicos locales, las atribuciones siguientes:

"...

"c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre 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



de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

porcentaje de votación emitida. Esta norma 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. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

(NOTA: EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2014, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL CONSIDERANDO VIGÉSIMO PRIMERO, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO SÉPTIMO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2014 Y SUS ACUMULADAS 26/2014, 28/2014 Y 30/2014, DECLARÓ LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIÓN I DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>).

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

(NOTA: EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2014, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL CONSIDERANDO VIGÉSIMO PRIMERO, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO SÉPTIMO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2014 Y SUS ACUMULADAS 26/2014, 28/2014 Y 30/2014, DECLARÓ LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIÓN II DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>).

"II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y

(NOTA: EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2014, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL CONSIDERANDO VIGÉSIMO PRIMERO, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO OCTAVO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2014 Y SUS ACUMULADAS 26/2014, 28/2014 Y 30/2014, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIÓN III DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>).

"III. 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. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que



En consecuencia, al establecer la Ley General de Partidos Políticos, la competencia de los Congresos Locales para prever en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, puede entenderse válidamente que se otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las coaliciones de los partidos políticos.

Precisado lo anterior, destaco que aun cuando sostengo dicho criterio, recientemente he formulado reserva de criterio en relación con ese tema, como lo hice al resolverse la acción de inconstitucionalidad 132/2020, fallada por el Pleno de este Tribunal en sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se reiteró la falta de competencia del legislador de Querétaro para regular la posibilidad para las coaliciones de postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional.

En dicho precedente emití mi voto con reserva de criterio, al no compartir que el legislador local no puede reproducir lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que he sostenido que la sola reproducción no invade facultad alguna del Congreso de la Unión.

Precisado mi criterio frente a la competencia de las Legislaturas Locales para regular la figura de coaliciones, a continuación expreso mi postura en el asunto en concreto.

Al respecto, la decisión de la mayoría de quienes integramos el Pleno de este Tribunal, se sustentó en que la norma analizada no regula algún aspecto propio de la competencia del Congreso de la Unión, sino el reparto de las diputaciones de representación proporcional.

Sin embargo, con todo respeto del criterio de la mayoría, me parece que lo sostenido constituye una postura forzada, para no reconocer que sí existe la posibilidad de que las Legislaturas Locales regulen cuestiones atinentes a coaliciones de los partidos políticos.

Además, en mi opinión, el tema regulado por el legislador local es un aspecto estrictamente material, pues se trata de una norma que hace funcional la fórmula

se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

"d) Las demás que establezca la Constitución y esta ley."



de asignación prevista en la ley que evita dudas en las asignaciones de diputaciones por representación proporcional para las coaliciones, lo cual no está relacionado con la naturaleza de las atribuciones y asignaciones que corresponden a una coalición.

Los argumentos señalados anteriormente justifican la presentación de este voto concurrente.

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

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 94, con número de registro digital: 29817.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 82/2021 Y SU ACUMULADA 86/2021.

En la sesión celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y fundada 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 (en adelante "INAI") y por diversos senadores integrantes de la LXIV Legislatura. En éstas, se declaró la invalidez de la totalidad del sistema normativo que integra el Decreto de reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en adelante "LFTR"), publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, y por el cual se creó y reguló el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (en adelante "PANAUT").



2. Cabe señalar que el PANAUT era una base de datos integrada por información personal e íntima de los titulares de cada línea de telefonía móvil, incluyendo nombre completo, nacionalidad, número de identificación oficial con fotografía, Clave Única de Registro de Población, datos biométricos y domicilio, entre otros. Su instalación, operación, regulación y mantenimiento estaba a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones. La finalidad de la base de datos, de acuerdo con el artículo 180-Bis de la LFTR, era contar con una herramienta útil que permitiera 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. Para ello, las normas preveían como obligatorio para los usuarios el registro de su línea de teléfono celular ante los concesionarios de telecomunicaciones.

3. Tal como señalé en mi intervención, me parece que la creación de dicho padrón partía de una premisa equivocada y peligrosa: la dicotomía entre seguridad y privacidad. Ésta exige a los ciudadanos entregar datos personales y ceder su privacidad frente al Estado a cambio de mayor seguridad. Con más información de los ciudadanos, el Estado tiene mayor control sobre ellos y puede protegerlos. Esta lógica no solamente contraría los valores democráticos que el Estado Mexicano reconoce en su Constitución, sino que ignora que: 1) más información no garantiza más seguridad; y, 2) la creación de bases de datos centralizadas como éstas acarrearán un riesgo para los ciudadanos. En México, contamos con un claro ejemplo de esto: el fallido Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (conocido como RENAUT), creado en 2009. Tal como se desarrolla más abajo, el RENAUT fue ineficaz en mejorar la seguridad de los usuarios. Además, contrario a lo esperado, el RENAUT puso en mayor riesgo a los usuarios de telefonía móvil al filtrarse y, por eso, se tomó la decisión de destruirlo en 2011. Sin embargo, esta base de datos ya se encontraba en el mercado ilegal.¹

4. En el estudio de fondo, el Tribunal Pleno concluyó que el PANAUT vulneraba los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales, y la mayoría acordamos que debía invalidarse la totalidad del sistema normativo del PANAUT. En general, me expresé de acuerdo con los argumentos presentados por la Ministra ponente en el asunto. Sin embargo, me separé de algu-

¹ Véase "Ofertan RENAUT en la red en 500 pesos" Solís, Víctor. *El Universal*. 3 de junio de 2010. <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/178140.html>



nas consideraciones específicas del proyecto estudiado por las razones que expreso en este voto concurrente. La primera, versa sobre las causales de improcedencia (I); la segunda, relativa a la metodología del estudio de fondo (II); y la tercera, respecto al test de proporcionalidad realizado (III).

I. Divergencia en las causales de improcedencia.

5. Durante la discusión de las causales de improcedencia, me separé del párrafo 42 del proyecto (que en el engrose equivale al párrafo 43).² Dicho párrafo responde a un argumento del informe del Poder Ejecutivo Federal, por el cual alegaba que el INAI carecía 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 presunción de inocencia.
6. En el párrafo 42 (ahora 43), la mayoría estimó que no asistía la razón al Ejecutivo Federal, porque la legitimación del instituto promovente, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional³ debe evaluarse en función del acto que se impugna 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 que se hacen valer para proteger tales derechos. Me parece que con tal afirmación lo que se pretende decir es que, en este

² El párrafo referido señala lo siguiente:

"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.**"

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

"...

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

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

"...

"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."



caso, las violaciones a los principios de interés superior del menor, no retroactividad de la ley en perjuicio de las personas y presunción de inocencia deben entenderse como argumentos en función de la protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Más aún, lo importante es que las normas impugnadas que creaban el PANAUT estaban directa y evidentemente vinculadas a la afectación al derecho de protección de datos personales, porque implicaban la recolección y el tratamiento de datos personales.

7. No obstante de que estoy de acuerdo en que no asistía la razón al Ejecutivo Federal en su dicho, pues en este caso es evidente que el acto impugnado estaba vinculado al derecho de protección de datos personales, me separé de la afirmación del referido párrafo, porque me parece que su redacción nos lleva a conclusiones equivocadas. En particular, creo que es equivocado decir que únicamente debe evaluarse la legitimación del INAI en función del acto que se impugna y la vinculación de éste con los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Si bien, en este caso tal vinculación es directa y evidente, no siempre es así, y la argumentación es entonces necesaria para demostrar la afectación a los derechos. No considerar los argumentos podría llevar a concluir equivocadamente que una demanda es improcedente por no existir relación con dichos derechos. Así pues, contrario a lo que señala el párrafo del que me separé, considero que para determinar la legitimación del instituto promovente es importante considerar tanto el acto impugnado como los argumentos que se hacen valer, que podrían evidenciar una vulneración indirecta o menos obvia a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

II. Divergencias en cuanto a la metodología.

A. Consideraciones de la mayoría.

8. La resolución analiza la totalidad de los preceptos que integran el decreto y que conformaban el sistema normativo que creaba y regulaba el PANAUT, y utiliza como eje toral el núcleo de la impugnación de los accionantes: la vulneración de los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de datos personales. Como metodología, opta por realizar una prueba de proporcionalidad.
9. Tras identificar que la regulación del PANAUT tiene un impacto *prima facie* en los derechos de privacidad, intimidad y protección de datos personales, y subrayar que dicha intromisión es intensa, el estudio considera necesario elegir el nivel de escrutinio que deberá realizarse. Opta por segmentar el análisis: considera



que las intromisiones a la intimidad y la protección de datos sensibles deben ser analizadas a la luz de un escrutinio estricto, dado que el derecho a la intimidad requiere de una especial protección. Mientras que las injerencias al derecho a la privacidad y la protección de los datos personales deben ser revisadas a la luz de un escrutinio ordinario.

B. Razones de la concurrencia.

10. Me parece adecuada la utilización de un test de proporcionalidad porque, en efecto, nos enfrentamos ante un caso en el que los derechos a la privacidad, la intimidad y la protección de datos personales se deben ponderar frente al objetivo que plantea la norma de combatir a la delincuencia.
11. Es cierto que, tal como lo señala la Constitución Federal, la protección de datos personales puede restringirse por razones de seguridad pública y para la protección de derechos de terceros.⁴ Sin embargo, la restricción al derecho debe ser proporcional. Así pues, realizar un test de proporcionalidad para estudiar la medida es adecuado y pertinente.
12. Cabe señalar que el principio de proporcionalidad es un principio del tratamiento de datos personales, reconocido por las leyes en la materia de México,⁵ y por el artículo 5, inciso C, del Convenio No. 108 del Consejo de Europa en materia

⁴ "Artículo 16. ...

"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."

⁵ **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.**

"Artículo 16. El responsable deberá observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales."

"Artículo 25. El responsable sólo deberá tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento."

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

"Artículo 6. Los responsables en el tratamiento de datos personales, deberán observar los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad, previstos en la ley."

"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."



de datos personales, del cual México forma Parte.⁶ Por ello, la realización de una prueba de proporcionalidad es particularmente adecuada para examinar este derecho.

13. Sin embargo, difiero de la mayoría en cuanto a que considero que no es necesario segregar el test en distintos niveles de escrutinio. Considero, tal como lo he expresado con anterioridad, que los niveles de escrutinio –estricto y ordinario– son pertinentes para la realización del examen de igualdad, pero no para el de proporcionalidad. Si bien, estoy de acuerdo en que nos encontramos frente a afectaciones a derechos especialmente sensibles que exigen una tutela reforzada, considero que los pasos del test de proporcionalidad permiten valorar en mayor o menor grado los derechos protegidos frente a la medida estudiada, sin que resulte necesario de antemano elevar su nivel de escrutinio.

III. Divergencia en cuanto al análisis del test de proporcionalidad.

A. Consideraciones de la mayoría.

14. Tras señalar que se debe segmentar el análisis por niveles de escrutinio, el estudio inicia el análisis realizando el test en escrutinio ordinario. La primera grada del test se supera porque el acto impugnado contaba con un fin constitucionalmente válido. La medida legislativa perseguía fines de interés público relacionados con el fortalecimiento de las herramientas para la investigación y persecución de los delitos. Estas finalidades se insertan dentro del marco de obligaciones del Estado Mexicano de seguridad pública del artículo 21 constitucional.⁷

⁶ **Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Data–Council of Europe-European Treaty Series No. 108.** Ratificado por México el 28 de junio de 2018, entrada en vigor el 1 de octubre de 2018.

Article 5-Quality of data

Personal data undergoing automatic processing shall be:

- a. obtained and processed fairly and lawfully;
- b. stored for specified and legitimate purposes and not used in a way incompatible with those purposes;
- c. adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are stored;
- d. accurate and, where necessary, kept up to date;
- e. preserved in a form which permits identification of the data subjects for no longer than is required for the purpose for which those data are stored.

⁷ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"...



15. También se considera superada la segunda grada (idoneidad) porque existe una relación medio-fin entre la creación del PANAUT y el fin que perseguía. Lo anterior, porque la base de datos con información de usuarios, en principio, permitía tener un mayor control sobre el uso de los dispositivos y contrarrestaba la barrera del anonimato que da pie a que estos mecanismos sean vistos como herramientas útiles y seguras para la comisión de los delitos. Por lo tanto, el padrón podía servir como un mecanismo inhibitorio para las conductas. Al respecto del análisis de idoneidad, el INAI había señalado que no existe evidencia que demuestre que registros como el PANAUT impactan en la reducción de delitos de extorsión y secuestro. El estudio rechaza este argumento porque considera que: "*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.*"⁸ Solamente se debe analizar si existe una relación de instrumentalidad, y si la medida contribuye en *alguna medida* al fin. Es decir, si ésta es *susceptible* de contribuir a la consecución.
16. Finalmente, concluye que no se satisface la tercera grada del test (necesidad), pues existen otras medidas en el ordenamiento jurídico que son igualmente idóneas para el combate de las conductas delictivas y que afectan en menor grado los derechos humanos señalados. Como ejemplos de éstas, señala la intervención de comunicaciones a partir de la autorización de un Juez, así como la geolocalización y entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones.
17. Al no haberse superado la grada de necesidad, considera innecesario que se supere la cuarta grada (proporcionalidad en sentido estricto). Asimismo, considera innecesario realizar la prueba de proporcionalidad en sentido estricto, pues como el PANAUT no es razonable a la luz del escrutinio ordinario, a mayor razón no supera el otro. Por lo tanto, se declara la invalidez de la totalidad del PANAUT.

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

⁸ Párrafo 277 del engrose.



B. Razones de la concurrencia.

18. Estoy de acuerdo con que el PANAUT no supera la prueba de proporcionalidad, pero considero que esto es porque no supera la grada de idoneidad.
19. La grada de idoneidad presupone la existencia de una relación medio-fin entre la medida que restringe el derecho y el fin que ésta persigue. Para superar la grada, es suficiente que la medida contribuya, en algún modo y grado, a lograr el propósito del legislador. En ese sentido, en aras de la libertad legislativa y como regla general, me parece suficiente observar una relación hipotética entre la medida específica y el resultado esperado. Es decir, mientras se observe una relación lógica entre la medida propuesta por el legislador y la finalidad identificada en la primera grada, se puede considerar que la medida es idónea.
20. Sin embargo, considero que esta regla general debe exceptuarse cuando se cuente con evidencia fuerte y directamente aplicable al caso concreto respecto a la efectividad de la medida. Esa evidencia puede apoyar o, en su defecto, desvirtuar esa relación lógica medio-fin, y demostrar que en realidad la medida no es idónea para alcanzar el fin de la norma.
21. Éste me parece que es el caso particular del PANAUT, dado que el padrón tiene un claro predecesor –el RENAUT– que aporta evidencia específica, aplicable directamente a México, de la ineficacia de la medida para alcanzar su objetivo.⁹

⁹ La ineficacia del RENAUT quedó expresada como la principal razón para su derogación en el proceso legislativo que llevó a su reforma. Asimismo, esto fue recordado y reiterado por diversos expertos participantes del foro virtual sobre registro de usuarios de telefonía móvil realizado durante el proceso legislativo que condujo a la creación del PANAUT, organizado por la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados. Véase:

1) La primera iniciativa de reforma que llevó a la derogación del RENAUT: "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 SENTENCIADOS." *Cámara de Senadores*. 15 de marzo de 2011. Consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProceso-LegislativoCompleto.aspx?q=Fahf/ZCcCGTRH7BTx0eHtKCK2XcouBu2Gk48zkHs/UVDtxCqJtJ8Oy7bbYPGTKQvprSxMyJppT7yrvuvbdkaxg==>

2) "Foro virtual sobre registro de usuarios de telefonía móvil" *Cámara de Diputados*. 30 de noviembre de 2020. Transmitido por: <https://www.youtube.com/watch?v=ZToTgpeo4Go&t=2110s>



Si bien es cierto que el PANAUT no es textualmente idéntico al RENAUT, ambas bases de datos son, en la práctica, casi iguales, y las diferencias son irrelevantes para efectos del análisis aquí presentado.¹⁰

22. El PANAUT pretendía reducir la incidencia delictiva con el argumento de que las autoridades, al contar con los datos personales de los usuarios de telefonía, podían identificar y detener a quienes cometieran delitos utilizando sus teléfonos móviles. Sin embargo, la exposición de motivos de la iniciativa por la que se derogó el RENAUT en 2011 señala justamente a dicho argumento como la principal razón por la que éste fracasó, pues parte de una falsa premisa: que las personas cometiendo los delitos, utilizan celulares registrados a su nombre o a nombre de sus cómplices.¹¹
23. La iniciativa que llevó a la derogación del RENAUT también señala que un problema de dicho registro fue que no se podía garantizar la veracidad de los datos.¹² El PANAUT *parecía* abordar este problema al requerir que los usuarios proporcionen sus datos biométricos. Sin embargo, esto no lo soluciona.
24. Para que los datos biométricos pudieran ser útiles para tales efectos, deberían poder cruzarse con un padrón nacional de identidad que ya contara con datos biométricos, pero en México no existe un registro con estas características. Lo más parecido a esto es el padrón electoral del Instituto Nacional Electoral, que

¹⁰ Para llegar a esta conclusión, se realizó un comparativo de la información contenida en ambas bases de datos, de sus objetivos y de la forma en que éstas operaban. Aunque algunos campos de datos eran distintos y el lenguaje utilizado en la regulación variaba, las diferencias entre el PANAUT y el RENAUT eran menores. En particular, los cambios en el PANAUT no atendían los problemas que fueron identificados en el RENAUT como las razones de su fracaso.

¹¹ "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." Véase *supra* pie de página 9.

¹² "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."

Ídem.



únicamente cuenta con el 74 %¹³ de la población registrada. Lo que significa que no se podría verificar la identidad de todos los que registran en el PANAUT o, alternativamente, se tendría que negar el servicio de telefonía móvil a los ciudadanos que no se encontraran inscritos en el padrón electoral, ciudadanos que tienden a formar parte de la población vulnerable.

25. Más aún, incluso si pudiera garantizarse la veracidad de la información que se registra en el PANAUT, éste seguiría sin ser útil para disuadir a la delincuencia porque podrían seguirse cometiendo delitos utilizando teléfonos registrados a otro nombre, tarjetas SIM del extranjero, o servicios de Internet para hacer llamadas telefónicas.¹⁴
26. Por lo tanto, considero que existe evidencia contundente de que el PANAUT no superaba la grada de idoneidad y, por ende, era innecesario analizar si superaba la grada de necesidad del test. Así pues, esto era suficiente para declarar la invalidez total del sistema normativo impugnado.
27. Sin perjuicio de lo anterior, me expresé también de acuerdo con los argumentos esgrimidos en el análisis de la grada de necesidad. Sin embargo, me parece relevante señalar que esto no significa, en ningún sentido, un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad (o inconstitucionalidad) de las medidas con las que el PANAUT fue comparado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 41, con número de registro digital: 31068.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2022.

¹³ 93,210,066 ciudadanos en el padrón electoral (DERFE INE, 2022) / 126,014,024 habitantes en México (INEGI, 2020) = 0.7397

Véase: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padrón-electoral/>

¹⁴ Tal como lo advirtieron diversos expertos participantes del foro realizado en el marco de la reforma del PANAUT, organizado por la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Diputados. Véase *supra* pie de página 9.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de enero de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

