



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 22
TOMO I

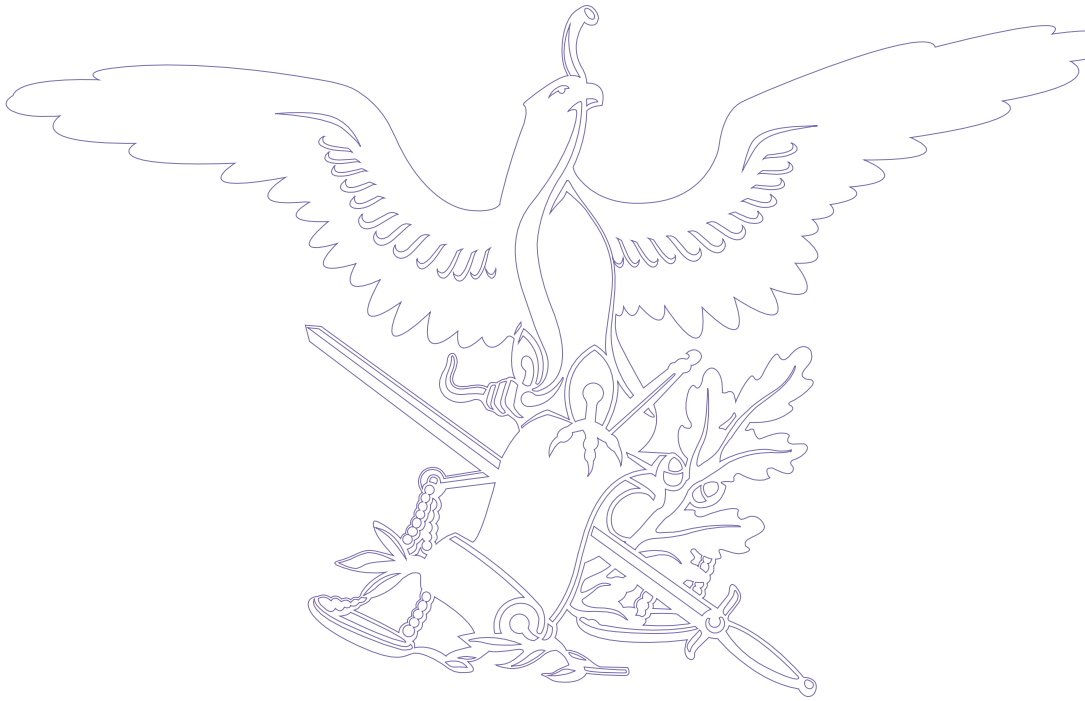
Febrero de 2023

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 22
TOMO I

Febrero 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

CONTENIDO GENERAL



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

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ 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.....

5

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

1667

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1779

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2207

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2379

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2383

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2467

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2747

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 3121

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 3385

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno..... 3837

■ Subsección 3	
Ministra Presidenta	3853
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	3863
■ SÉPTIMA PARTE	
Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales	3871
■ NOVENA PARTE	
Índices	
Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3879
Índice de Sentencias	3915
Índice de Votos	3931
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	4181
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	4255
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	4257
Índice de Sentencias Relevantes dictadas por otros Tribunales...	4259
Índice en Materia Constitucional.....	4261
Índice en Materia Penal	4269
Índice en Materia Administrativa.....	4275
Índice en Materia Civil.....	4283

Índice en Materia Laboral	4295
Índice en Materia Común.....	4301
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	4315
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	4319
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4327
Índice de Ordenamientos	4359

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.

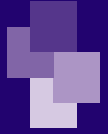
TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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 style="text-align: center;">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 style="text-align: center;">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 style="text-align: center;">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 style="text-align: center;">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*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.



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

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

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que 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 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 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA 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).

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL AL ESTAR RECONOCIDA EN LA CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AUNQUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO HAGA REFERENCIA EXPRESA A AQUÉLLA.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.





VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EN LOS CASOS DE LEYES QUE NO SON EXCLUSIVAS O ESPECÍFICAS EN REGULAR LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESTOS GRUPOS, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO IMPLICA LA INVALIDEZ DE TODO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SINO ÚNICAMENTE DE LOS PRECEPTOS QUE DEBÍAN SER CONSULTADOS Y RESPECTO DE LOS CUALES EL LEGISLADOR FUE OMISO EN LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA CONFORME A LOS ESTÁNDARES ADOPTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

IX. DERECHO A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA. SU EFECTIVIDAD PUEDE LOGRARSE MEDIANTE EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE RESPETO, EN LAS CUALES SE BUSCA NO OBSTACULIZAR O IMPEDIR EL ACCESO AL GOCE DE ESE DERECHO, ASÍ COMO A TRAVÉS DE OBLIGACIONES POSITIVAS DE CARÁCTER PROGRESIVO PARA GARANTIZARLO, ES DECIR, LA OBLIGACIÓN CONCRETA Y CONSTANTE DE AVANZAR LO MÁS EXPEDITA Y EFICAZMENTE POSIBLE HACIA SU CUMPLIMIENTO.

X. DERECHO A LA EDUCACIÓN. LE IMPONE AL ESTADO MEXICANO OBLIGACIONES DE EFECTO INMEDIATO PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LAS PRESTACIONES RECONOCIDAS POR ESTE DERECHO, COMO POR EJEMPLO, LAS RELATIVAS A GARANTIZAR QUE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN



INCLUSIVA SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA (OBLIGACIÓN DE PROTEGER), LAS CONCERNIENTES A MANTENER UN SISTEMA TRANSPARENTE Y EFICAZ PARA COMPROBAR SI LA EDUCACIÓN SE ORIENTA O NO REALMENTE A LOS OBJETIVOS EDUCATIVOS, O LAS RELATIVAS A ADOPTAR NORMAS O MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN QUE DEBEN SER ADOPTADAS DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE, DELIBERADAS, CONCRETAS Y ORIENTADAS, LO MÁS CLARAMENTE POSIBLE A LA SATISFACCIÓN DE LAS OBLIGACIONES CORRELATIVAS A DICHO DERECHO DE RANGO CONSTITUCIONAL (DEBER DE GARANTÍA).

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TODAS LAS AUTORIDADES EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS ATRIBUCIONES –INCLUIDAS LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS– ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTAR A ESTOS GRUPOS VULNERABLES ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS O INTERESES.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA RELEVAR AL LEGISLADOR LOCAL DE REALIZAR LA CONSULTA RESPECTIVA CUANDO PRETENDE ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN LOCAL CON LA LEY GENERAL, SE REQUIERE, EN PRINCIPIO, DEMOSTRAR QUE LA LEY PREEXISTENTE FUE CONSULTADA Y, EN SEGUNDO LUGAR, QUE EL LEGISLADOR LOCAL REPLICÓ EL CONTENIDO DE LA LEY GENERAL.

XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA HAYA RECIBIDO A UN GRUPO DE PADRES Y A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS EN LAS OFICINAS DEL CONGRESO LOCAL, NO ES SUFICIENTE PARA TENER POR REALIZADA DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO NÚMERO 107, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA Y DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

XIV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS NORMAS QUE REGULAN LA CAPACITACIÓN DE MAESTROS Y CENTROS EDUCATIVOS



EN LENGUA DE SEÑAS MEXICANA Y EL SISTEMA DE LECTOESCRITURA BRAILLE, CONTENIDAS EN LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA, SON DISTINTAS A LAS NORMAS GENERALES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y EN LA LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, POR LO QUE EL LEGISLADOR LOCAL ESTABA OBLIGADO A REALIZAR DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO NÚMERO 107, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA Y DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

XV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES TANTO A LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA, COMO A LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO NÚMERO 107, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA Y DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

XVI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA AUSENCIA DE ÉSTA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE SOBRE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSI-



BLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO NÚMERO 107, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA Y DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO NÚMERO 107, QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE SONORA Y DE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día seis de junio de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 206/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "CNDH") en contra del Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado el **veintisiete de abril de dos mil veinte** en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora (en adelante, "Periódico Oficial de la entidad").



I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Demanda de la CNDH. La CNDH presentó un escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad de manera física el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La demanda se promovió a través de María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la CNDH en contra del Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.¹

2. Conceptos de invalidez. Al respecto, la CNDH argumentó, esencialmente, lo siguiente en su escrito de demanda:

- Consideró que las modificaciones acaecidas en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora abordan cuestiones que atañen directamente a las personas con discapacidad de la entidad, por lo que el Congreso del Estado de Sonora (en adelante, "Congreso Local") tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con las personas con discapacidad o con las asociaciones que fungen para tal efecto, de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano al suscribir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, "la Convención sobre Personas con Discapacidad").

- Estimó que el artículo segundo impugnado deviene inconstitucional, toda vez que del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto referido, se advierte que las personas con discapacidad no fueron consultadas respecto de las medidas legislativas.

- Preciso que el artículo primero del decreto referido no lo impugna debido a que la Ley de Educación para el Estado de Sonora fue abrogada mediante

¹ Tomo CCV, Hermosillo, Sonora, número 34, secc. II, lunes 27 de abril de 2020.



diverso Decreto Número 163, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de mayo de dos mil veinte.

- Luego de exponer lo que estima que constituye el parámetro de validez de las consultas a las personas con discapacidad² y los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que considera aplicables,³ explicó que la reforma impugnada consistió en agregar como una de las obligaciones de la autoridad educativa local el llevar a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita en lengua de señas mexicana y escritura braille a efecto de fomentar la educación bilingüe-cultural en esas formas de comunicación y lectura en favor del personal docente y estudiantes tanto para instituciones públicas como privadas. Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo, concluyó que el Congreso del Estado de Sonora no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afectaba directamente.

- Alegó que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de las personas con discapacidad, éstas deben precisamente ser escuchadas, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa sino obligatoria.

- Estimó que, si bien no existe una regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien, algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas, éstas deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas. Al respecto, concluyó que el Congreso Local no celebró consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representen en México, lo que se traduce en la vulneración de su derecho humano a ser consultados y, por tanto, en la invalidez del precepto del decreto impugnado.

² Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 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 seguimiento de la Convención. CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018.

³ Hace referencia a la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**, resuelta el 27 de agosto de 2019; a la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**, resuelta el 27 de agosto de 2019, y a la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, resuelta el 21 de abril de 2020.



- Sostuvo que la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de las medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición. Al respecto, hizo referencia al capítulo cinco denominado "La legislación nacional y la convención" del manual para parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

- Enfatizó que para la CNDH la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención sobre Personas con Discapacidad tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

- Finalmente, solicitó que en los efectos de la presente sentencia se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley reglamentaria).

3. Admisión y requerimientos. En relación con el trámite del asunto, se tiene que por acuerdo del once de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada y registrada la **acción de inconstitucionalidad 206/2020**; turnando los autos relativos a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.

Consiguientemente, el trece de agosto de dos mil veinte la Ministra instructora dio cuenta de la demanda, la admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto que contiene el artículo impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se requirió a dichas autoridades para que señalaran su domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones y se requirió al Congreso Local para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (Poder Ejecutivo Local) de la



copia certificada del Periódico Oficial de la entidad donde se hubiera publicado el decreto referido.

También se le dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente, y se le dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que el medio de control trasciende sus funciones constitucionales, manifieste lo que en su esfera competencial le convenga.

4. Informes y trámite. Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvieron por presentados los informes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado de Sonora y desahogados parcialmente los documentos enviados por dichas autoridades.⁴ Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

4.1. Informe del Poder Ejecutivo Local. El subsecretario de lo contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora rindió su informe, el cual fue recibido el cuatro de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su informe alegó, esencialmente, que la acción de inconstitucionalidad no se planteó por actos del Poder Ejecutivo Local, pues no se le atribuye una inconstitucionalidad formal o relativa a la promulgación dentro del procedimiento de creación de la norma. Estima que todos y cada uno de los argumentos se enderezan en contra del Poder Legislativo Local y con motivo de cuestiones relativas a actos previos al procedimiento legislativo. Por lo tanto, concluyó que el señalamiento del Poder Ejecutivo Local, como órgano que colaboró con la emisión y promulgación de la ley impugnada, sólo obedeció a un requisito enmarcado por la ley de la materia.

⁴ El plazo para presentar los informes transcurrió del jueves 27 de agosto al lunes 21 de septiembre de 2020, conforme a la certificación de la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la subsecretaría general de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Respecto a la inconstitucionalidad del artículo segundo del Decreto Número 107 argumentó, esencialmente, lo siguiente:

- Estimó que los conceptos de invalidez resultan inoperantes, ya que no se plantea contradicción alguna de la norma impugnada con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General) y no resultan trascendentes al no haberse expresado cómo los vicios manifestados repercuten en la validez de la norma impugnada.

- Sostuvo que en el Estado Mexicano no existe un ordenamiento legal específico que detalle el proceso formalmente establecido a efecto de llevar a cabo una consulta ni que enuncie cuáles son las características que debe reunir la misma, por lo que el Congreso de la Unión tiene la obligación, como la máxima autoridad legislativa del país, de promover reformas con el objeto de establecer claramente todos los derechos de las personas con discapacidad de acuerdo con las disposiciones internacionales vigentes y la reglamentación de lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad.

- Alegó que la norma combatida no implica una limitación para las personas con discapacidad, pues su único objetivo es que las personas con discapacidad alcancen una integración social y productiva, salvaguardando su derecho a la educación, sin causar ningún tipo de vulneración a los derechos consagrados en la Constitución General. Por el contrario, sostuvo que la norma es favorable para las personas con discapacidad, toda vez que la autoridad educativa estatal garantizará para ellos una educación inclusiva, con personal capacitado a fin de satisfacer las necesidades específicas que éstos requieran.

- Contrario a lo aducido por el accionante, y haciendo referencia a algunas tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal sobre educación inclusiva,⁵ argu-

⁵ Tesis 2a. IV/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1091, de rubro: "EDUCACIÓN INCLUSIVA. ESTE DERECHO HUMANO NO SÓLO DEMANDA IGUALDAD, SINO TAMBIÉN EQUIDAD EN EL ENTORNO EDUCATIVO.", y tesis 2a. VIII/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 1089, de rubro: "EDUCACIÓN. CONFORME A LA LEY GENERAL RELATIVA, LA EDUCACIÓN INCLUSIVA ABARCA LA CAPACITACIÓN DE TODOS LOS PARTICIPANTES ACTIVOS EN EL CUIDADO DE LOS ALUMNOS."



mentó que la promulgación del artículo segundo del decreto impugnado tiene como objeto brindar un sistema educativo capaz de satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad para con ello poder erradicar los problemas a los que se enfrentan, por lo que no debe considerarse dicha norma como una limitación a sus derechos, al no ponerlas en desventaja, no discriminarlas y no contradecir el modelo social.

4.2. Informe del Poder Legislativo Local. El Poder Legislativo de la entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, rindió su informe a través del presidente de dicho Congreso.

Al respecto, afirmó la existencia del acto reclamado, pero sostuvo que éste no era violatorio de los derechos previstos en el artículo 1o. de la Constitución General. Además, solicitó el sobreseimiento del asunto conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Carta Magna.

En cuanto a los conceptos de invalidez, señaló que no le asistía la razón al accionante debido a que los representantes en el Congreso Local de las personas con alguna discapacidad o en situación de discapacidad, así como de las personas que no padecen alguna discapacidad, son los diputados locales que fueron elegidos popularmente. Además, estimó que el procedimiento legislativo se desarrolló conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

Finalmente, sostuvo que se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas; se siguió correctamente el proceso de votaciones; y la deliberación y votación fue pública, ya que todas las sesiones de este Poder Legislativo son de carácter público y se transmiten en vivo.

5. Requerimiento posterior. Por acuerdo del veintidós de septiembre de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, se tuvo como parcialmente cumplido el requerimiento formulado y se les dio un plazo de tres días hábiles contados a partir de que surtiera efectos la notificación del proveído para



que remitieran copia certificada del Periódico Oficial donde se contiene el decreto referido y del trabajo legislativo.

Por acuerdo del veintinueve de octubre, la Ministra instructora tuvo por cumplido el requerimiento y concedió un plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del proveído, para que las partes formulen sus alegatos.

6. Pedimento del Fiscal General de la República. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

7. Alegatos y cierre de instrucción. En acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos veinte, por una parte, se tuvieron por recibidos, respectivamente, el escrito y el oficio a través de los cuales la CNDH y el Poder Ejecutivo Local formularon alegatos relacionados con la presente acción de inconstitucionalidad y, por otra, se declaró cerrada la instrucción del asunto.

II. COMPETENCIA

8. 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 Mexicanos⁶ y 10, fracción I, de la Ley

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁸ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. El Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad (en adelante "el Decreto 107"), dispone lo siguiente:

"**Artículo primero.** Se reforma la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

"**Artículo 24.** ...

"I. a la IX. ...

"X. Garantizar que las instituciones educativas públicas y privadas cuenten con el personal docente capacitado para impartir educación especial para personas con alguna discapacidad de las previstas en la Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, así como las condiciones necesarias para su inclusión en

⁷ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁸ "**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."



la comunidad escolar; a cuyo efecto llevará a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita en Lengua de Señas Mexicana y el sistema de Lectoescritura Braille, dirigido a personal docente y estudiantes tanto para instituciones públicas como privadas;

"XI. a la XXXVI. ...

"Artículo 37. ...

"...

"...

"Asimismo, la educación especial incluirá programas de capacitación, asesoría y apoyo a los maestros que atiendan alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, incluyendo capacitación en lenguaje de señas y escritura braille.

"Artículo segundo. Se reforman las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

"Artículo 25. ...

"I. a la III. ...

"IV. Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá (sic) a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en lengua de señas mexicana o el sistema de lectoescritura braille, respectivamente;

"V. Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas



existentes en el Estado, en los que se instruya a la población en educación bilingüe-cultural, la lengua de señas mexicana, y el sistema de lectoescritura braille, y tecnología adaptada a la discapacidad;

"VI. a la XXII. ...

"TRANSITORIO

"**Artículo único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora."

10. En el capítulo de la demanda denominado "*Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó*",⁹ la CNDH precisó que impugnaba el **artículo segundo** del Decreto 107. Enseguida, en el capítulo intitulado "*Concepto de invalidez*", previo a explicar los motivos particulares por los que el organismo garante estima que la parte efectivamente impugnada del Decreto 107 resulta contraria a la Constitución General, aclara que no se incluye en la impugnación al **artículo primero** que reformó la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, toda vez que ese ordenamiento fue abrogado mediante Decreto Número 163, publicado el quince de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad.¹⁰

11. En efecto, conforme al régimen transitorio de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el **quince de mayo de dos mil veinte**,¹¹ la ley anterior fue abrogada:

"**Artículo segundo.** Se abroga la Ley de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora Número 4, sección III, de fecha 14 de julio de 2016, y se derogan todas las disposiciones

⁹ Visible en la página 3 de la propia numeración del escrito de demanda.

¹⁰ Cfr. Tercer párrafo de la página 9 del escrito de demanda.

¹¹ Tomo CCV, Hermosillo, Sonora, Edición Especial, viernes 15 de mayo del 2020.



contenidas en las leyes secundarias y quedan sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias a la presente ley."

12. Dado que la nueva Ley de Educación del Estado de Sonora abrogó a la ley anterior (incluyendo todas sus modificaciones),¹² el contenido material de los artículos reformados por el artículo primero del Decreto 107 fue derogado.

13. En este sentido, aunque en algunas partes de la demanda parece impugnarse la totalidad del Decreto 107,¹³ este Pleno considera que dichas menciones genéricas deben entenderse referidas al apartado que previa y razonadamente se delimitó como el objeto de impugnación en este medio de control constitucional, por lo que se concluye que la pretensión real de la CNDH es **invalidar** la parte del decreto que **materialmente sigue produciendo efectos jurídicos** y, por lo tanto, únicamente se tendrá como impugnado el **artículo segundo** del Decreto 107 que reformó las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora.

IV. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴ (en adelante, "la ley reglamentaria") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día

¹² La legislación fue objeto de análisis por este Tribunal Pleno en la diversa **acción de inconstitucionalidad 214/2020**, fallada el 24 de mayo de 2021.

¹³ Véase, por ejemplo, la **página 21** de la demanda cuando señala que: "En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste", o en la **página 22** de la demanda en sus petitorios: "QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del decreto impugnado."

¹⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

15. En el caso, como se adelantó, la CNDH combatió el **artículo segundo** del Decreto 107 que fue publicado el **veintisiete de abril de dos mil veinte** en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.¹⁵ Al respecto, este Alto Tribunal estima que la acción de inconstitucionalidad presentada contra dicho artículo resulta **oportuna**.

16. En primer lugar, para poder determinar si la presentación de las demandas resulta oportuna, debe tomarse en cuenta que a través del **Acuerdo General 3/2020** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que, debido al brote de neumonía denominado como la enfermedad por coronavirus COVID-19, debían tomarse medidas necesarias para proteger la salud de las personas, por lo que se suspendieron las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal al considerarse que se actualizaba una causa de fuerza mayor y, por ende, se tomó la determinación de suspender actividades y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del **dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte** sin que corrieran términos.

17. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el **tres de agosto de dos mil veinte**, ya que, conforme al punto SEGUNDO del Acuerdo General 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

18. Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de

¹⁵ En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, todas las normas impugnadas por los citados partidos políticos son aptas y oportunas para analizarse en el presente medio de impugnación: formaron parte del procedimiento legislativo correspondiente, se publicaron en el Periódico Oficial y sufrieron una modificación material de su contenido.



julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

19. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

20. En tales condiciones, si la suspensión de los términos inició el **dieciocho de marzo de dos mil veinte**; el Decreto 107 fue publicado el **veintisiete de abril de dos mil veinte**; la demanda de acción de inconstitucionalidad registrada con el número **206/2020** se presentó el **tres de agosto de dos mil veinte** y la suspensión de términos se levantó en ese mismo **lunes tres de agosto de ese año**, resulta claro que fue presentada oportunamente, ya que el plazo de treinta días corrió del **tres de agosto** al **primero de septiembre de dos mil veinte** y la demanda fue presentada en el primer día de dicho plazo.

V. LEGITIMACIÓN

21. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por un órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan enseguida.

22. En lo que interesa, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.



23. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

24. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la CNDH, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

25. Aunado a que impugna el **artículo segundo** del Decreto 107 que modifica diversos aspectos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad por estimarlo violatorio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

26. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

27. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

¹⁶ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



28. En el caso, el Congreso del Estado de Sonora solicitó en su informe el sobreseimiento del asunto, "conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

29. Sin embargo, propiamente no se desarrolló algún argumento para respaldar dicha solicitud, ni se refirió en específico a la actualización de alguna causal de improcedencia, por lo que, ante dicha petición dogmática, resulta inviable realizar un estudio al respecto.

30. Por otro lado, en los puntos petitorios del informe rendido por el Poder Ejecutivo Local también se pide el sobreseimiento de la acción respecto de esa autoridad; sin embargo, sólo se trata de una petición meramente dogmática.

31. No pasa inadvertido que el Poder Ejecutivo Local, en su informe, cuestiona que la accionante no expone un análisis abstracto de la supuesta inconstitucionalidad de la norma promulgada, pero, aun si en ello se buscó hacer descansar la supuesta improcedencia de la acción, dicho argumento debe desestimarse.

32. Lo anterior, ya que, pese a que en materia de acciones de inconstitucionalidad la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante la ausencia de los mismos,¹⁷ basta dar lectura a la demanda para confirmar que la CNDH sí desarrolla suficiente argumentación para sustentar por qué la falta de consulta a las personas con discapacidad resulta violatoria de derechos humanos; y, precisamente, del derecho fundamental de dicho grupo a ser consultado sobre cualquier ley que pueda afectarles de manera directa.

33. De igual forma, no pasa inadvertido que el Poder Ejecutivo Local argumenta que sólo se limitó a promulgar y publicar la ley impugnada, dando cumplimiento a la obligación que sobre el particular le corresponde, conforme

¹⁷ Sirve de apoyo la **jurisprudencia P./J. 96/2006**, del Tribunal Pleno que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157.



al artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora. Sin embargo, aun si con dicho argumento se buscó la improcedencia de la acción con respecto a dicha autoridad, el mismo debe desestimarse, toda vez que, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General.¹⁸

34. Finalmente, no pasa inadvertido que la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora fue modificada por Decretos 114 y 176, publicados en el Periódico Oficial de la entidad los días veintitrés de julio de dos mil veinte y primero de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente. Sin embargo, dichos decretos no modificaron alguna de las disposiciones impugnadas en el presente asunto, por lo que no repercuten en el presente asunto.

35. Al no existir causal de improcedencia propuesta por las partes que esté pendiente de análisis o diversa que este órgano judicial advierta deba examinarse de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la CNDH.

VII. ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

36. A continuación, se analizará el concepto de invalidez relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo que, a juicio de la CNDH, se actualizaron. De ser fundado éste, sería inválido el **artículo segundo** por el cual se modificaron las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora:

¹⁸ Sustenta lo anterior la **jurisprudencia P.J. 38/2010**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.



Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a personas con discapacidad

37. La litis en la presente acción de inconstitucionalidad es determinar si dentro del procedimiento legislativo que tuvo como consecuencia la promulgación y publicación del **artículo segundo** del Decreto 107 era necesario o no haber realizado una consulta previa a las personas con discapacidad.

38. Precisado lo anterior, este Pleno determinará el parámetro de regularidad constitucional relativo al deber del legislador local de realizar una consulta previa a las personas con discapacidad para, posteriormente, determinar si se cumplió con ello en el presente caso.

39. La adopción en el dos mil seis de la Convención sobre Personas con Discapacidad¹⁹ significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.

40. El artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional:²⁰

"Artículo 4. Obligaciones generales

"...

¹⁹ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ("CIADDIS", 1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ("CDPD", 2006).

²⁰ Véase **jurisprudencia P.J.J. 20/2014 (10a.)**. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



"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."

41. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda—²¹ favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en

²¹ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a), de rubro y texto siguientes: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenuan las desigualdades.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634.



cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

42. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre Personas con Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

43. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención sobre Personas con Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención sobre Personas con Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas.²²

44. Por tanto, 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. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

45. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante, "el Comité"), previsto en la Convención sobre Personas con Discapacidad para monitorear el cumplimiento de

²² CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.



ésta por los Estados Parte como México,²³ recomendó al Estado Mexicano "que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones recibieran la consideración adecuada".²⁴

46. Si bien –como afirma el Poder Ejecutivo Local– no existe un mecanismo previsto en una ley general del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad,²⁵ el Comité determinó en su **Observación General Número 7 (2018)** lo siguiente, en relación con el deber de realizar consultas por parte de los Poderes Legislativos:

"8. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Parte 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

²³ Artículos 36.4 y 38, inciso b).

²⁴ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.

²⁵ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se prevé el deber de consultar a las personas con discapacidad.

Sólo en la Ley General de Educación se prevé en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros:

"Noveno. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."



de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional **(resaltado de este Alto Tribunal).**"²⁶

47. Asimismo, el Comité señaló que la expresión "**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**", que figura en el 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 Parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.²⁷

48. Sin embargo, el Comité también reconoció que "[e]n caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Parte 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**" **(resaltado de este Alto Tribunal).**"²⁸

49. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean "**estrechas**" y exista una "**colaboración activa**", el Comité determinó lo siguiente:

"21. La '**celebración de consultas estrechas y la colaboración activa**' con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las represen-

²⁶ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.

²⁷ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.

²⁸ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 19.



tan 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 (resaltado de este Alto Tribunal)**."²⁹

²⁹ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.



50. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,³⁰ que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos de esos grupos.

51. Como precedente más significativo, este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,³¹ invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down al no haberse celebrado una consulta a las personas con dicho síndrome, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan. Dicho precedente ha sido reiterado, por ejemplo, en las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,³² **18/2021**³³ y **239/2020**.³⁴

³⁰ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

³¹ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³² Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³³ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

³⁴ Resuelta el 21 de octubre de 2021.



52. Al respecto, señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además, de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además, de que las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.



La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

53. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales.



54. Por otra parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,³⁵ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611.

55. Lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

56. Asimismo, se señaló que no era obstáculo a dicha conclusión que la autoridad demandada afirmara que no había llevado a cabo la consulta porque la ley impugnada **sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la Ley de Asistencia Social y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, pues suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente eximiera de realizar nuevamente una consulta, **ello requeriría demostrar que la ley preexistente había sido consultada**, aunando a que de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión con la ley local impugnada, quedaba claro que había evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla.

57. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,³⁶ este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de

³⁵ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

³⁶ Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.



un decreto que, si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las de personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

58. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este tribunal falló la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**,³⁷ en la que, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

59. Por su parte, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,³⁸ **193/2020**,³⁹ **179/2020**,⁴⁰ **214/2020**,⁴¹ **131/2020** y **su acumulada**,⁴² así

³⁷ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁸ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁹ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

⁴⁰ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

⁴¹ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

⁴² Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.



como **18/2021**,⁴³ el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.

60. Incluso, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,⁴⁴ declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

61. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

62. Finalmente, se advierte que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Este criterio ha sido reiterado, por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, 18/2021 y 239/2020**.

63. Ahora bien, en relación con la obligación de realizar las consultas a personas con discapacidad respecto a su **derecho a una educación inclusiva**,

⁴³ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

⁴⁴ Resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



el Comité determinó en su **Observación General Número 4 (2016)** lo siguiente:

"7. De conformidad con el artículo 4, párrafo 3, **los Estados Partes deben consultar y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en todos los aspectos de la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas de educación inclusiva.** Se debe reconocer a las personas con discapacidad y, cuando proceda, a sus familias, como colaboradores y no solo beneficiarios de la educación (**resaltado de este Alto Tribunal**)."⁴⁵

64. En relación con el derecho a la educación inclusiva, el Comité ha sostenido lo siguiente a efecto de cumplir con la obligación contenida en el artículo 24 de la Convención sobre Personas con Discapacidad que contiene el derecho a la educación inclusiva:⁴⁶

⁴⁵ CRPD, *Observación General Núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 7.

⁴⁶ **Artículo 24. Educación**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

"a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;

"b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;

"c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

"2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

"a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

"b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

"c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

"d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;



"18. Para aplicar el artículo 24, párrafo 2, apartado a), se debe **prohibir que las personas con discapacidad queden excluidas del sistema general de educación mediante, entre otras cosas, disposiciones legislativas o reglamentarias que limiten su inclusión en razón de su deficiencia o grado de dicha deficiencia**, condicionando, por ejemplo, la inclusión al alcance del potencial de la persona o alegando una carga desproporcionada o indebida para eludir la obligación de realizar los ajustes razonables. Por educación general se entienden todos los entornos de enseñanza ordinaria y el departamento de enseñanza. **La exclusión directa consistiría en clasificar a determinados alumnos como 'ineducables' y que, por consiguiente, no reúnen las condiciones para acceder a la educación.** La exclusión indirecta consistiría en imponer el requisito de aprobar un examen común como condición para asistir a la escuela sin realizar los ajustes razonables ni ofrecer el apoyo pertinente." **(Resultado de este Alto Tribunal).**⁴⁷

"e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

"3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

"a) Facilitar el aprendizaje del braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;

"b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

"c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

"4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

"5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad."

⁴⁷ CRPD, *Observación General Núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 18.



65. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante, "el Comité DESC"), encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte, recomendó al Estado Mexicano que "asegure una educación inclusiva para los niños con discapacidad y **modifique las regulaciones** que permiten una educación segregada para estos niños"⁴⁸ (**resultado de este Alto Tribunal**).

66. Al tratarse de un derecho social⁴⁹ como el **derecho a la educación inclusiva**, es claro que la efectividad del derecho indicado puede lograrse me-

⁴⁸ CDESC, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, párrafo 66, inciso e).

⁴⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 26. Desarrollo progresivo

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 13

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

"a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

"b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;



diante el cumplimiento de **obligaciones de respeto**, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos, pero también a través de **obligaciones positivas de carácter progresivo** para garantizarlo (es decir, la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales).⁵⁰

67. Sin embargo, el derecho a la educación impone también al Estado Mexicano **obligaciones de efecto inmediato** para garantizar el acceso a las prestaciones reconocidas por éste, como, por ejemplo, las relativas a garantizar que

"e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

"3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

"4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

⁵⁰ En el *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos distinguió a las obligaciones de cumplimiento progresivo de las obligaciones de cumplimiento inmediato al analizar el contenido del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los diversos 1.1. y 2 de dicho tratado como sigue:

"104. Asimismo, este tribunal destaca que del contenido del artículo 26 se desprenden dos tipos de obligaciones. Por un lado, la adopción de **medidas generales de manera progresiva** y por otro lado la adopción de **medidas de carácter inmediato**. Respecto de las **primeras**, a las cuales hizo referencia el Estado en el presente caso, la realización progresiva significa que los Estados Partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las **obligaciones de carácter inmediato**, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad."



el derecho a la educación inclusiva sea ejercido sin discriminación alguna (obligación de proteger),⁵¹ las concernientes a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, o las relativas a **adoptar normas o medidas para su plena realización que deben ser adoptadas dentro de un plazo razonable, deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de las obligaciones correlativas a dicho derecho de rango constitucional (deber de garantía).**⁵²

68. En concreto, **el artículo 24.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad** es claro en imponer a los Estados Parte el cumplimiento de **obligaciones de efecto inmediato como las relativas a adoptar medidas (que pueden ser legislativas)** que tengan como finalidad: **a)** facilitar el aprendizaje del braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares; **b)** facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas y **c)** asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.⁵³

⁵¹ Conforme al Comité DESC, la obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Comité DESC, *Observación General Núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁵² El Comité DESC determinó en su Observación General Número 3 lo siguiente respecto a este tipo de **obligaciones con efecto inmediato**: "3. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como 'todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas'. El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias. En esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, así como en lo que respecta a las cuestiones que se abordan en los artículos 6 a 9, las medidas legislativas pueden ser asimismo un elemento indispensable a muchos efectos.". Comité DESC, *Observación General Núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 3.

⁵³ El Comité DESC ha sido enfático desde hace tiempo en que los Estados velen porque los profesores estén adiestrados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga



69. Incluso, el **artículo 65 de la Ley General de Educación vigente** replica dichas obligaciones de fuente internacional al mandar a las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia y para efectos de garantizar la educación inclusiva, a ofrecer las medidas pertinentes, entre ellas: a) facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario; b) facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas y c) asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social.

70. Al respecto, este Pleno advierte que el deber de las autoridades federales o locales de cumplir con muchas de las obligaciones de efecto inmediato y de rango constitucional correlativas al **derecho a una educación inclusiva**, en particular las de **legislar** para cumplir con las obligaciones de facilitar⁵⁴ o de asegurar dicho derecho antes mencionadas⁵⁵ (principalmente a través de políticas públicas y medidas de carácter administrativo), no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa al **deber de consultar a las personas con discapacidad respecto de medidas legislativas**, ya que una de las finalidades primordiales de la consulta es que se les posibilite participar y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones, en este caso, en el ámbito legislativo.

del equipo y el apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas. Al respecto, recomendó concretamente que, en el caso de los niños sordos, debería reconocerse al lenguaje de gestos como lenguaje al que los niños deberían tener acceso y cuya importancia debería reconocerse debidamente en su entorno social general. Véase Comité DESC, *Observación General Núm. 5 (1994), Las personas con discapacidad*, E/1995/22, párrafo 35.

⁵⁴ Conforme al Comité DESC, la obligación de facilitar (o dar cumplimiento) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Véase Comité DESC, *Observación General Núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁵⁵ Conforme al Comité DESC, la obligación de asegurar implica una obligación mínima de satisfacer por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Véase Comité DESC, *Observación General Núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 10.



71. Lo anterior cobra mayor relevancia si en los Estados Parte de la Convención sobre Personas con Discapacidad la participación política en la toma de decisiones por parte de las personas con discapacidad no se ha garantizado de manera efectiva o es muy limitada debido a su situación.⁵⁶ Es decir, si los derechos a ser votado o a votar de las personas con discapacidad no está efectivamente garantizado, por ejemplo, al existir obstáculos regulatorios o situaciones de discriminación indirecta, y, en consecuencia, sus necesidades y demandas no están debidamente representadas en los parlamentos, el derecho a la consulta previa cobra mayor relevancia.

72. Finalmente, siguiendo lo sostenido en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,⁵⁷ la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**⁵⁸ o la **acción de inconstitucionalidad 239/2020**,⁵⁹ este Pleno advierte que es posible que, en algunos casos, cuando los legisladores locales pretendan armonizar el contenido de las leyes con las leyes generales, las consultas realizadas durante el procedimiento legislativo de las leyes generales que emita el Congreso de la Unión tengan el efecto de relevar a los legisladores locales de la obligación de realizar las consultas respectivas a las personas con discapacidad respecto a sus derechos. Lo anterior, a efecto de evitar que las Legislaturas Locales estén obligadas a realizar consultas innecesarias en los casos en que el legislador general ya las haya realizado respecto a una cuestión en específico.

⁵⁶ El Comité ha señalado lo siguiente respecto a los derechos de participación política de las personas con discapacidad en relación con el artículo 29 de la Convención: "El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. **Los Estados Partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas** (artículo 29 de la Convención)." Véase CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 30.

⁵⁷ Resuelta el 20 de abril de 2020, párrafo 41.

⁵⁸ Resuelta el 17 de mayo de 2021, página 31.

⁵⁹ Resuelta el 21 de octubre de 2021, párrafos 86 y 87.



73. En dichas situaciones, ese supuesto podría actualizarse si se cumplen las siguientes condiciones que **tendrían las autoridades locales demandadas que demostrar:**

i) Que en las fases iniciales del procedimiento legislativo de creación de esas leyes generales se haya consultado, **conforme a los parámetros constitucionales antes enunciados**, a las personas con discapacidad o a través de las organizaciones que las representen respecto de las normas generales que consideren relevantes; y,

ii) Que el legislador local, al emitir las normas locales, se haya limitado a replicar el contenido de las normas contenidas en las leyes generales.

74. Conforme a lo anterior, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las personas con discapacidad antes de adoptar cualquier acción o medida que afecte directa o indirectamente sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

75. En el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general.

**Afectación de los derechos de las personas
con discapacidad y cumplimiento del deber de consultarlas**

76. En el presente caso, las normas efectivamente impugnadas regulan aspectos relacionados con la educación especial de personas con discapacidad auditiva o visual, en concreto, lo relativo a la capacitación de maestros en lengua de señas mexicana o el sistema de lectoescritura braille. En este sentido, este Pleno deberá determinar si era necesario que el legislador ordinario llevara a cabo una consulta a las personas con discapacidad auditiva o visual en las



fases preliminares del procedimiento legislativo por estar afectándose de manera directa o indirecta sus derechos humanos.

77. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles.

78. De la lectura de las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, se observa que éstas regulan esencialmente la facultad de la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora para garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como para crear centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura. Se estima que lo anterior afecta los derechos de estas personas, sobre todo de aquellas con discapacidad auditiva o visual, al ser el objetivo de dichas fracciones sentar las facultades de dicha dependencia a efecto de garantizar que los docentes y centros educativos estén debidamente capacitados a efecto de lograr una educación inclusiva.

79. Ahora bien, respecto al cumplimiento del deber de consultar a las personas con discapacidad, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 107 no se realizó la consulta exigida en ninguna de sus fases, pues sólo se suscitó la presentación de la iniciativa por parte de diversos diputados, su turno a las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.

80. En efecto, el procedimiento legislativo relativo a la aprobación del Decreto 107 se desarrolló como sigue:

- El nueve de abril de dos mil diecinueve se presentó la iniciativa del diputado Orlando Salido Rivera (integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura) con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y la Ley de Integración Social para Personas con Discapacidad.



- La iniciativa fue turnada a las Comisiones de Educación y Cultura y de Atención a Grupos Vulnerables de la Sociedad para su estudio. En el dictamen elaborado por esas Comisiones, se precisó que la propuesta del diputado iniciador se entendería referida a la recientemente publicada Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, que abrogó la Ley de Integración Social para Personas con Discapacidad a la que se encontraba dirigida. El dictamen de mérito se sometió al Pleno del Congreso del Estado de Sonora el cinco de marzo de dos mil veinte.

- En sesión del cinco de marzo de dos mil veinte, el Pleno del Congreso del Estado de Sonora aprobó por unanimidad la dispensa al trámite de segunda lectura (por ser de obvia resolución) y, en vista de que a ningún diputado presente le interesó discutir en lo general y en lo particular dicho asunto, por unanimidad de votos fue aprobado el decreto propuesto por las Comisiones de Educación y Cultura y de Atención a Grupos Vulnerables de la Sociedad.

- El diecisiete de marzo de dos mil veinte fue sancionado por la titular del Poder Ejecutivo el Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, el cual fue publicado el veintisiete de abril de ese mismo año en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

81. Como se observa, durante el procedimiento legislativo no se realizó una consulta a las personas con discapacidad auditiva o visual, por lo que resulta evidente el incumplimiento de este deber de rango constitucional.

82. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal el argumento sostenido por el Poder Legislativo Local al rendir el informe que fue recibido el seis de octubre de dos mil veinte en cumplimiento del requerimiento en el sentido de que el diputado Orlando Salido Rivera haya recibido a un grupo de padres en su oficina

⁶⁰ Además, conforme a autos, se observa que el Poder Legislativo pretende demostrar ese hecho con publicaciones en Facebook y en la página "Mundo Real" www.mundoreal.mx.



en el Congreso Local, al igual que a la Comisión Estatal de Derechos Humanos supuestamente en febrero de dos mil diecinueve.

83. Lo anterior, debido a que, de concederse que dicha reunión se llevó a cabo,⁶⁰ evidentemente la misma no sería suficiente para satisfacer los estándares apuntados en el apartado anterior relativos a que las consultas a personas con discapacidad deben ser públicas, abiertas, regulares, accesibles, informadas, transparentes, significativas, con participación efectiva, en suma, como lo establece el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad, que sean estrechas y en colaboración activa con las personas con discapacidad. En este sentido, para este Pleno es claro que no se llevó a cabo una consulta conforme al parámetro de regularidad constitucional.

84. Además, este Pleno advierte que el Congreso Local no brindó razones que justificaran por qué la modificación a las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora no debía ser consultada. Como se observa en autos, no se brindó alguna razón para justificar la exención de la consulta ni dentro del procedimiento legislativo ni en el informe del Poder Legislativo.

85. Por ello, este Pleno estima que las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, al prever la facultad de la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora para garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como para crear centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura, debía ser consultada conforme a lo alegado por la accionante y al afectarse potencialmente los derechos humanos de las personas con discapacidad visual o auditiva en la entidad federativa.

86. Ahora bien, el Poder Ejecutivo alegó que las modificaciones a las normas del decreto impugnado tienen la finalidad de "fomentar la educación inclusiva en nuestro Estado, brindando a favor de las personas con discapacidad un sistema educativo acorde a las necesidades específicas de ellos que les permitan integrarse a la sociedad y poder tener una vida autosuficiente". Para reforzar



su argumentación, hizo referencia a diversas tesis de la Segunda Sala en las que se hizo referencia a las obligaciones derivadas de diversas normas contenidas en la Ley General de Educación, dando a entender el accionante que el Congreso Local hizo un ejercicio de armonización.

87. Como se señaló en el apartado anterior, es posible que en determinadas situaciones en los que el legislador local intente armonizar las leyes locales con el contenido de las leyes generales **no deba realizar una consulta** a personas con discapacidad, siempre que demuestre que durante el procedimiento legislativo de aprobación de las leyes generales se haya llevado a cabo la consulta previa a las personas con discapacidad, en este caso visual y auditiva, y demuestre que las normas que apruebe el legislador local repliquen su contenido (*supra* **párrafos 66 y 67**).

88. En relación con este supuesto de excepción, este Pleno advierte que, de lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,⁶¹ el Congreso de la Unión no realizó debidamente las consultas a personas con discapacidad auditiva o visual para garantizar su derecho a una educación inclusiva durante las primeras fases del procedimiento legislativo de leyes generales como la Ley General de Educación que regula el acceso a la educación inclusiva respecto a personas con discapacidad auditiva o social.

89. Además, de la comparación del contenido de las normas generales contenidas en la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad con el contenido de las normas locales que se refieren a lo relativo a la lengua de señas mexicana y el sistema de lecto-escritura braille en el sistema educativo, **el mismo es diferente o se refieren a autoridades diversas, por lo que el legislador local estaba obligado a consultar a las personas con discapacidad:**

⁶¹ Se advierte que dicha ley general fue impugnada ante este Pleno a través de la **acción de inconstitucionalidad 121/2019** y se resolvió el 29 de junio de 2021. La Ley General de Educación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

Por otra parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011. Dicha ley general no ha sido impugnada, por lo que a la fecha el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado respecto al deber de hacer consultas a las personas con discapacidad.



Ley General Educación	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora
<p>"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:</p> <p>"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;</p> <p>"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;</p> <p>"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;</p> <p>"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,</p> <p>"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresa-</p>	<p>"Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:</p> <p>"...</p> <p>"VI. Proporcionar a los estudiantes con discapacidad materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros en braille, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación con calidad;</p> <p>"VII. Incluir la enseñanza del sistema de escritura braille y la lengua de señas mexicana en la educación pública y privada, fomentando la producción y distribución de libros</p>	<p>"Artículo 25. Para garantizar el derecho a la educación corresponde a la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora, en el ámbito de su competencia:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en lengua de señas mexicana o el sistema de lectoescritura braille, respectivamente;</p> <p>"V. Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas existentes en el Estado, en los que se instruya</p>



<p>lientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."</p>	<p>de texto gratuitos en sistema de escritura braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos con discapacidad; ..."</p> <p>"Artículo 13. En el sistema nacional de bibliotecas y salas de lectura, entre otros, se incluirán equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el sistema de escritura braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las personas con discapacidad."</p>	<p>a la población en educación bilingüe-cultural, la lengua de señas mexicana, y el sistema de lectoescritura braille, y tecnología adaptada a la discapacidad; ..."</p>
--	---	--

90. Como se observa, dado que las autoridades locales no brindaron argumentos para justificar que las condiciones del supuesto de excepción antes mencionado se actualizaron, y toda vez que el Decreto 107 prevé la facultad de la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora para garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como para crear centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura, no puede concluirse por este Alto Tribunal que el legislador local esté eximido de cumplir con su deber de consultar a las personas con discapacidad visual y auditiva en la entidad federativa, ya que las normas bajo estudio no replican el contenido de las leyes generales y regulan la facultad de desarrollar políticas públicas concretas a efecto de garantizar el derecho a una educación inclusiva de las personas con discapacidad visual o auditiva.

91. Como se adelantó en el apartado anterior, el cumplimiento, por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, de las obligaciones de rango constitucional correlativas al derecho a una educación inclusiva y, en todo caso, de un deber de armonización derivado de las leyes generales no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa



al **deber de consultar a las personas con discapacidad auditiva y visual** respecto a medidas legislativas como las analizadas en este asunto que potencialmente afectan sus derechos y a la **obligación de garantizar que participen efectivamente en la toma de decisiones** para que sea escuchada su perspectiva de forma autónoma.

92. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que el legislador local estaba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad auditiva y visual, previamente a haber aprobado el Decreto 107, toda vez que en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de las personas ciegas, sordas o sordociegas, y a deliberar respecto a las formas más óptimas de garantizar de manera efectiva y progresiva su derecho a una educación inclusiva.

93. En virtud de las consideraciones anteriores, este Pleno declara la **invalidéz del artículo segundo** del Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad.

VIII. EFECTOS

94. En términos de los artículos 41, fracción IV; 45, párrafo primero; y 73 de la de la ley reglamentaria, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

95. Al respecto, resulta aplicable la **jurisprudencia P./J. 84/2007**, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS



EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",⁶² en la que se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

96. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con una amplia discrecionalidad para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

⁶² El texto de la **jurisprudencia P./J. 84/2007**, es el siguiente "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777.



97. Ahora bien, recientemente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,⁶³ este Alto Tribunal cambió su criterio en el sentido de que, **en el supuesto de leyes o decretos que no son exclusivos o específicos en regular los derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de toda la ley o decreto**; es decir, el vicio en el procedimiento legislativo relativo a la falta de consulta que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto, sino únicamente de determinados artículos.

98. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos de personas respecto de los cuales se debe realizar una consulta, esto es, que no se refieran 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.**

99. Según se justificó en apartados previos, el Decreto 107 se integra por dos artículos que en conjunto afectan los derechos de las personas con discapacidad a recibir educación inclusiva. Sin embargo, por los motivos explicados, únicamente se tuvo por impugnado el **artículo segundo** del Decreto 107 que materialmente subsiste, en el que se reformaron dos fracciones del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora. En este sentido, dado que se alega la falta de consulta previa a personas con discapacidad respecto de una parte del decreto de reformas que en su totalidad regula aspectos relacionados con la educación de personas con discapacidad visual o auditiva, resulta aplicable lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, por lo que el efecto invalidante será parcial.

⁶³ Fallada en sesión celebrada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



100. Precisado lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaración de invalidez debe postergarse por **doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Sonora cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.

101. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Sonora determinó regular las facciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, debe estimarse que la declaración de invalidez del referido decreto no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo local desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en el **apartado VII** anterior y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

102. Por lo expuesto, se **vincula** al Congreso del Estado de Sonora para que dentro de los **doce meses** siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaratoria de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el **apartado VII** de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y posteriormente, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.

103. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo involucrado en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora y en la Ley de Educación para el Estado de Sonora, máxime que el contenido anterior de las normas que fueron reformadas en ambas leyes tampoco fue consultado previamente a las personas con discapacidad y de que este Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Número 163 de Edu-



cación del Estado de Sonora al resolver la **acción de inconstitucionalidad 214/2020**.

104. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Sonora atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Lo anterior, sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

105. Finalmente, se hace notar que, por las características propias de la consulta en materia de discapacidad, la misma podrá realizarse en formatos digitales accesibles, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad.⁶⁴

IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

106. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del **artículo segundo** del Decreto Número 107, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil veinte, de conformidad con el **apartado VII** de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los **doce meses** siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Con-

⁶⁴ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 54.



greso del Estado de Sonora, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados **VII** y **VIII** de esta ejecutoria.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del setenta y dos al setenta y cinco y ochenta y siete, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Aguilar Morales apartándose del párrafo ciento tres, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo del Decreto Número 107, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado en el



boletín oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis 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 precisados.



Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) y aisladas 2a. IV/2019 (10a.) y 2a. VIII/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, con números de registro digital: 2006224, 2019246 y 2019244, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 206/2020.

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 que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 107 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad, ambas del Estado de Sonora, al considerar que vulneran el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.¹

Por unanimidad de diez votos,² el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas únicamente en su artículo segundo respecto de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora,³ porque el Congreso Local no realizó la consulta

¹ La Ley de Educación reformada mediante dicho decreto en su artículo primero no fue materia de impugnación de la presente acción. El artículo señalado dispone lo siguiente:

"Artículo primero. Se reforma la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, para quedar como sigue: ..."

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.

³ "Artículo segundo. Se reforman las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

"Artículo 25. ...

"I a la III. ...



previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 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.

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,⁴ 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: ...

"IV. Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá (sic) a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en lengua de señas mexicana o el sistema de lectoescritura braille, respectivamente;

"V. Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas existentes en el Estado, en los que se instruya a la población en educación bilingüe-cultural, la lengua de señas mexicana, y el sistema de lectoescritura braille, y tecnología adaptada a la discapacidad;

"VI a la XXII. ..."

⁴ 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.



- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁵ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento,

⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

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, debía 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 las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros 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 debía ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumplió en el caso, ya que no se podía saber si todas las organizaciones que representan a personas con autismo habían participado, la convocatoria no fue pública y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



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.

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 Potosí⁶ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁷ 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.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paterna-

⁶ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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.*"

⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita y 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.

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,



lismo, 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 que 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 donde 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 solo 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,⁸ donde discutimos la Ley de

programas y acciones que desarrollan 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.

⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa (ponente) y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.



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.⁹

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 para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁰

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 98/2018,¹¹ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado 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

⁹ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁰ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita con precisiones, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán con precisiones 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.

¹¹ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en 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.

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 de la reforma a la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan: esencialmente, con esta reforma se incorporan obligaciones a la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora en materia de educación especial. 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.

En este caso, del informe rendido por el Poder Legislativo Local se advierte que el diputado Orlando Salido recibió a un grupo de padres de familia y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos en su oficina previo a la aprobación del decreto de reformas. No obstante, no se demuestra que dichas reuniones hayan sido abiertas, con participación directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa ni con participación efectiva, por lo que evidentemente no son suficientes para satisfacer los estándares que la Suprema Corte ha establecido respecto a la consulta previa en materia de discapacidad.

Por lo tanto, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el artículo segundo del decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido.

En términos generales, coincido con esta determinación pues, aunque existió un esfuerzo para consultar a las personas con discapacidad, este no fue suficiente dado que no se garantizó la accesibilidad, apertura y claridad que deben permear este tipo de procesos. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debió realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan, lo que no comparto es que se pretenda que el papel de convocante recaiga en un diputado que recibió a grupos de padres en su oficina, una asociación civil o cualquier otra entidad que no sea una institución pública.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.



La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el artículo segundo del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar la misma.

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,¹² quizá sería mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del artículo segundo 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 a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los po-

¹² "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; ..."



sibles 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.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹³

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado 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.

¹³ 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.



Finalmente, me aparto de los párrafos 86 a 90 en los que se da respuesta a los argumentos esgrimidos por las autoridades responsables respecto a que no era necesaria la consulta dado que sólo se trata de una armonización de la legislación local a la general. La ejecutoria señala que, aun considerando este supuesto de armonización, ello requeriría demostrar en principio que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general, cuestiones que no se colman en el presente caso.

Respetuosamente no comparto dicha afirmación, toda vez que, aunque la ley general hubiera sido consultada y, además duplicada, eso no exime al legislador local de realizar su propia consulta, ya que cada Estado de nuestro país vive sus propias realidades y particularidades, y nada impide a sus Legislaturas que puedan ampliar el desarrollo de los derechos previstos en la legislación nacional, en aras de beneficiar más a sus sociedades. No puede soslayarse la necesidad de consultar ni aun cuando se trata de armonización de leyes locales en torno a leyes generales, como en el presente caso.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 206/2020.

1. En sesión de seis de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación y de la Ley para Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad, ambas del Estado de Sonora, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad. El tema por resolver fue determinar si el Congreso Local violó el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas.

I. Razones de la decisión

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes que se han resuelto sobre el tema de consulta a las personas con discapacidad con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de derechos, y se destaca que la consulta en cuestión debe cumplir con los siguientes elementos mínimos: debe ser previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva, y transparente.



3. En la sentencia se concluye que las normas impugnadas son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Sonora, ya que se refieren a cuestiones relacionadas con garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como con la creación de centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura.
4. Después, se analiza el proceso legislativo del decreto impugnado y no se advierte que se haya realizado la consulta exigida, pues sólo se suscitó la presentación de la iniciativa por parte de diversos diputados, su turno a las Comisiones Legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.
5. De ahí, se concluyó que dichas acciones del Congreso demandado no satisfacen ninguno de los parámetros establecidos por este Alto Tribunal, por lo que se declaró la invalidez del decreto impugnado cuyos efectos se postergaron por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Sonora cumple con llevar a cabo la consulta respectiva.
6. Por otro lado, en los párrafos setenta y dos a setenta y cinco y en el ochenta y siete de la resolución, se hacen consideraciones en las que se sostiene que para revelar la obligación de efectuar la consulta a las personas con discapacidad sería necesario demostrar que el legislador local sólo se concretó a replicar el contenido de la ley general, y después evidenciar que esa ley preexistente fue consultada, lo que en el caso no se consideró demostrado.

II. Razones de la disidencia

7. Si bien compartí que en la emisión del decreto impugnado el legislador local incumplió con la obligación convencional que tenía de haber efectuado una consulta a las personas con discapacidad, en la que observara los elementos fijados por la doctrina de esta Suprema Corte, tal como lo hice en la acción de inconstitucional 80/2017 y su acumulada 81/2017 (y que a continuación reitero), difiero de la consideración referente al supuesto en el que sería válido relevar la obligación de hacer tal consulta (A), y aquella relativa a que deben postergarse los efectos de la declaratoria de invalidez (B).

A) Supuesto que exceptúa la obligación de realizar la consulta

8. Como señalé desde la discusión de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, considero que, estando frente a una legislación "sobre cuestiones relaciona-



das con las personas con discapacidad", el único supuesto en el que podemos concluir que no es necesario realizar una consulta es aquel en el que las autoridades públicas de los Estados acreditan que la cuestión examinada "no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad". Dado que la consulta previa es parte integrante del proceso legislativo, corresponde al legislador la carga de la prueba, partiendo de que, por regla general, esta consulta es necesaria cuando nos encontramos ante "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad".

9. No comparto la visión de que una ley que replica una primera legislación en la que se realizó una consulta automáticamente queda exenta de la obligación convencional. Me parece que esta excepción no se encuentra prevista en el texto convencional, fuente de la obligación analizada. No desconozco que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, antes citado, establece la obligación de consultar en la "adopción de decisiones"; sin embargo, contrario a lo que algunos de mis pares han sostenido, no interpreto en esa expresión que queden exentos procesos que tienen como objetivo emitir leyes que dupliquen una legislación ya existente. En pocas palabras, no comparto que sólo se "adopten decisiones" en un proceso legislativo, cuando se legislan cuestiones sustantivamente novedosas.
10. Se adoptan decisiones y se crean nuevas decisiones, cada vez que un proceso legislativo agota los actos que lo integran. Incluso para duplicar una legislación existente, la Constitución prevé un proceso deliberativo, núcleo de nuestra democracia. Duplicar es una decisión y, por lo tanto, para adoptarla, es necesario consultar a las personas con discapacidad. En suma, deben consultarse todas las medidas legislativas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, con independencia de si con éstas se duplican de leyes existentes o se expiden, modifican o abrogan leyes originales o novedosas.
11. Hasta aquí he expresado por qué no comparto esa interpretación de la Convención y, por lo tanto, por qué rechazo lo que para mí es la creación de una excepción a la multitudada obligación de consulta. Ahora bien, concediendo que estamos frente a un problema interpretativo, con dos aristas plausibles, considero pertinente señalar que, la opción contendiente, conlleva problemas fácticos importantes.
12. Por un lado, las necesidades de las personas con discapacidad pueden variar a través de los años, por lo que en cada proceso legislativo que toque cuestiones relacionadas con ellas, debería existir, desde mi punto de vista, esa consulta. Por ejemplo, una ley federal que regula el acceso a la movilidad de



personas con cierto tipo de discapacidad en dos mil veinte, a pesar de haber sido consultada y aprobada convencionalmente, no tendría por qué seguir resultando adecuada para las necesidades de las personas con discapacidad diez años después, cuando una entidad federativa decide replicarla. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las barreras sociales a las que se enfrentan las personas con discapacidad como constantes.

13. Esta nueva consulta, además de cumplir con la obligación convencional de escuchar a las personas con discapacidad, podría generar la implementación de cambios necesarios que hayan sido observados, precisamente, desde la vigencia de la ley federal, en el ejemplo planteado. Asimismo, permitirá que las personas con discapacidad que habiten dentro de la entidad federativa respectiva puedan comprender en su totalidad el contenido de la ley local. Ambas preocupaciones se encuentran comprendidas en la Convención.
14. Por otro lado, dependiendo del ámbito de la regulación (por ejemplo, a nivel federal o a nivel local), variará también la manera de delimitar la representación de las personas con discapacidad, por lo que los resultados de la consulta podrían también variar. Variará también, en algunos casos, el grado de especificidad requerido. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las personas con discapacidad como una entidad homogénea.
15. Las razones anteriores me hacen disentir de los párrafos precisados, pero, en general y, sobre todo, de la interpretación subyacente del multicitado artículo 4.3 de la Convención.

B) Postergación de los efectos de la declaración de invalidez

16. En el párrafo ciento cuatro de la sentencia se señala que dicha postergación por un plazo de doce meses permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas.
17. Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 206/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública 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 206/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo segundo del Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de las Leyes de Educación y para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad, ambas del Estado de Sonora, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad.

En síntesis, el legislador local se encontraba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad auditiva y visual, previamente a haber aprobado el Decreto 107, toda vez que en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de las personas ciegas, sordas o sordociegas, y a deliberar respecto a las formas óptimas de garantizar de manera efectiva y progresiva su derecho a una educación inclusiva.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para separarme de algunas consideraciones de la sentencia, así como para expresar algunas consideraciones adicionales en torno al estándar relativo al derecho a la consulta de personas con discapacidad.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

En la sentencia se declara la invalidez del artículo segundo del Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de las Leyes de Educación y para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad, ambas del Estado de Sonora, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad, pues el legislador local estaba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad auditiva y visual, previamente a haber aprobado el Decreto 107. Toda vez que en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de las personas ciegas, sordas o sordociegas, y a deliberar respecto a las formas más óptimas de garantizar de manera efectiva y progresiva su derecho a una educación inclusiva, conforme al parámetro de regularidad constitucional.



II. Motivos de la concurrencia

A. Cuándo debe llevarse a cabo una consulta previa a personas con discapacidad

Primero, se debe destacar que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1o. constitucional forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos la presente acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas con discapacidad tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arrije.

En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado* o *intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en

¹ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 4. Obligaciones generales. ..."

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con 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. ..."

"Los Estados Partes en la presente Convención ..."

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente ..."



los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginadas de la esfera política.

Así, tal como sostuve desde el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en mi opinión la obligación de consultar a las personas con discapacidad se actualiza en todos los casos en los que la elaboración y aplicación tanto de legislación o de políticas públicas afecte a las personas con discapacidad.

En este sentido, **existe dicha afectación en los casos en los que en cualquier norma o política pública haga referencia expresa a las personas con discapacidad.** Lo anterior, **incluso cuando se trata de la implementación de una ley general** –como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 89/2015– **o cuando no se trata de una cuestión novedosa que varíe algún esquema anterior,** razón por la que me separo de los párrafos 72 a 75, así como 87 a 89, de la sentencia.

Pues, desde mi punto de vista, el hecho de que se usen las palabras "*personas con discapacidad*" es un indicativo claro y suficiente de que esa determinación les afecta, tal como sucede en el presente caso.

Una vez determinado cuándo es procedente llevar a cabo una consulta, desarrollaré a continuación los motivos que a mi parecer robustecen el estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad.

B. Motivos que robustecen el estándar aplicable

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.² Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁴ así como en el voto concurrente

² Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.



de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,⁵ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, la consulta debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Lo anterior, con sustento en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

No obstante, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁷ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁸ 1/2017,⁹ 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁰ 212/2020,¹¹ 18/2021¹² y 240/2020,¹³ me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún**

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁶ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



más con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la Convención se reconoce que "**las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación**". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"..."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, debido a la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad estructural en la que se encuentran las mujeres y niñas en nuestro país –especialmente cuando se considera su intersección con la discapacidad– me parece indispensable incorporar el principio de igualdad de género a efecto de garantizar expresamente la participación de las mujeres en los mecanis-



mos de consulta, dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy a favor del sentido de la sentencia, aunque separándome de algunas consideraciones y por razones adicionales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2020.

En sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 206/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo segundo del Decreto Número 107,¹ publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veintisiete de abril de dos mil veinte, a través del cual se reformaron disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad de dicha entidad federativa.

El Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de la disposición impugnada, en virtud de que el legislador local incumplió su obligación de

¹ **"Artículo segundo.** Se reforman las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

"Artículo 25. ...

"I. a III. ...

"IV. Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en lengua de señas mexicana o el sistema de lectoescritura braille, respectivamente;

"V. Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas existentes en el Estado, en los que se instruya a la población en educación bilingüe-cultural, la lengua de señas mexicana, y el sistema de lectoescritura braille, y tecnología adaptada a la discapacidad;

"VI a la XXII. ..."



realizar una consulta a las personas con discapacidad previo a la expedición de la reforma combatida, que contenía normas susceptibles de afectar sus derechos.

Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiera sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Sonora, plazo dentro del cual dicho órgano legislativo, previo desarrollo de una consulta a las personas con discapacidad, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta deberá tener carácter abierto en relación con cualquier aspecto regulado tanto en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad como en la **Ley de Educación** de dicha entidad federativa.²

En la sesión correspondiente, expuse que me apartaba de esta última determinación, es decir, de que la consulta que se realice a las personas con discapacidad deba incluir cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Sonora. Mi postura obedece a que se trata de un ordenamiento que no fue materia de estudio en el presente juicio, sumado a que resulta innecesario vincular al Congreso Local a que lleve a cabo una consulta respecto de esa ley, toda vez que ello fue ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una diversa acción de inconstitucionalidad.

En efecto, a través del Decreto Número 107, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte –impugnado en la acción de inconstitucionalidad 206/2020– se reformaron disposiciones de dos ordenamientos: la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad y la Ley de Educación, ambas del Estado de Sonora. Sin embargo, como se precisa en la sentencia,³ la Comisión accionante únicamente cuestionó el artículo segundo del referido decreto, a través del cual se reformó el numeral 25, fracciones IV y V, del ordenamiento relacionado específicamente con los derechos de las personas con discapacidad. Al respecto, la promovente precisó que no combatía las reformas a la Ley de Educación –previstas en el artículo primero del Decreto Número 107–,⁴ en virtud de que dicho ordenamien-

² Párrafo 103 de la sentencia.

³ Ver párrafos 10 a 13 de la ejecutoria.

⁴ "**Artículo primero.** Se reforma la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

"**Artículo 24.** ...

"I. a IX. ...

"X. Garantizar que las instituciones educativas públicas y privadas cuenten con el personal docente capacitado para impartir educación especial para personas con alguna discapacidad de las previstas



to fue abrogado mediante el diverso Decreto Número 163, publicado el quince de mayo de dos mil veinte, por medio del cual se expidió una **nueva Ley de Educación del Estado de Sonora**. De esta forma, la regulación contenida en este último ordenamiento no fue materia de análisis en el medio de control constitucional que nos ocupa.

En cambio, la nueva Ley de Educación del Estado de Sonora sí fue materia de análisis en la diversa acción de inconstitucionalidad 214/2020,⁵ también promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "*De la educación indígena*" (artículos 51 a 53), así como del capítulo VIII, denominado "*De la educación inclusiva*" (artículos 56 a 59), previstos en el título segundo "*Del sistema educativo estatal*", de la Ley de Educación local, ante la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Por ello, vinculó al Congreso de Sonora para que desarrollara las consultas correspondientes y expidiera la regulación en materia de educación indígena y de educación inclusiva, en la inteligencia de que la consulta debía abarcar cualquier aspecto de la Ley de Educación del Estado –la nueva ley– relacionado con los grupos consultados.⁶

Es por estas razones que, a mi juicio, no era jurídicamente viable, ni necesario, que en este asunto se ordenara de nueva cuenta al Congreso del Estado de Sonora la realización de una consulta que incluyera aspectos regulados en la Ley de Educación local.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de diciembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

en la Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas Con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, así como las condiciones necesarias para su inclusión en la comunidad escolar; a cuyo efecto llevará a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, dirigido a personal docente y estudiantes tanto para instituciones públicas como privadas;

"XI. a XXXVI. ...

"Artículo 37. ...

"...

"Asimismo, la educación especial incluirá programas de capacitación, asesoría y apoyo a los maestros que atiendan alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, incluyendo capacitación en lenguaje de señas y escritura braille."

⁵ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁶ Párrafos 140 a 142 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 214/2020.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA 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 SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL, POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. INCUMPLE CON EL REQUISITO DE SER DE BUENA FE, CUANDO DENTRO DE SUS OBJETIVOS NO SE



ADVIERTE LA FINALIDAD DE ESTABLECER ACUERDOS, SINO SÓLO ESCUCHAR A LOS REPRESENTANTES DE DICHS GRUPOS.

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA OMISIÓN DE REALIZARLA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA NO ES ESPECÍFICA O EXCLUSIVA PARA ESTOS GRUPOS, SU INCUMPLIMIENTO NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY, PERO SÍ DE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

XI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENDRÁN EN LO CONDUCENTE LOS DERECHOS SEÑALADOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES, A FIN DE GARANTIZAR SU LIBRE DETERMINACIÓN, AUTONOMÍA, DESARROLLO E INCLUSIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 551, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA UNA VERDADERA PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN, ES NECESARIO QUE LAS NORMAS E INSTITUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR LOS DERECHOS DE ESOS GRUPOS NO SEAN PRODUCTO DE UNA IMPOSICIÓN, SINO RESULTADO DE PROCEDIMIENTOS QUE RESPETEN SUS PREFERENCIAS DENTRO DE UNA SERIE DE OPCIONES RAZONABLES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENDRÁN EN LO CONDUCENTE LOS DERECHOS SEÑALADOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES, A FIN DE GA-



RANTIZAR SU LIBRE DETERMINACIÓN, AUTONOMÍA, DESARROLLO E INCLUSIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 551, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENDRÁN EN LO CONDUCENTE LOS DERECHOS SEÑALADOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES, A FIN DE GARANTIZAR SU LIBRE DETERMINACIÓN, AUTONOMÍA, DESARROLLO E INCLUSIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 551, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SÉPTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TENDRÁN EN LO CONDUCENTE LOS DERECHOS SEÑALADOS EN EL PRESENTE ARTÍCULO EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES, A FIN DE GARANTIZAR SU LIBRE DETERMINACIÓN, AUTONOMÍA, DESARROLLO E INCLUSIÓN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 551, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.



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

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 210/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Publicación del decreto. El cuatro de marzo de dos mil veinte, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz, el Decreto Número 551, mediante el cual se reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. El párrafo fue reformado de la siguiente manera:

"Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades fromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión."

2. SEGUNDO.—Presentación de la demanda. En contra de lo anterior, por oficio presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución de Veracruz.

3. TERCERO.—Artículos constitucionales violados. En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política del País, así como los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

4. CUARTO.—Conceptos de invalidez. La parte actora expuso los siguientes conceptos de invalidez:



a) El Decreto Número 551, que reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz, vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades afromexicanas, previsto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

b) Lo anterior, toda vez que de la revisión del proceso legislativo se advierte que el Poder Legislativo Local no realizó una consulta en forma previa, libre e informada, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

c) La reforma al artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución de Veracruz impacta significativamente a los pueblos y comunidades afromexicanas de la entidad, por tratarse de cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

d) El Estado de Veracruz cuenta con una considerable concentración de población afromexicana, lo que implica la existencia de una amplia presencia de expresiones sociales y culturales; un conjunto de conocimientos tradicionales ancestrales que definen la identidad y el sentido de pertenencia de dicha población.

e) El decreto impugnado impacta de manera significativa en los derechos de la población afromexicana de la entidad, en su vida y entorno, toda vez que dispone cuestiones que definirán las bases de su reconocimiento y el goce de sus derechos. Por tanto, el Congreso Local estaba obligado a realizar la consulta respectiva.

f) El hecho de que la disposición impugnada reiterara el contenido del artículo 2o., apartado C, de la Constitución Política del País, no eximía al Congreso Local de permitir que las personas afromexicanas intervinieran en el procedimiento de creación normativa, al tratarse de aspectos que les afectan e interesan directamente.



5. QUINTO.—Registro y turno. Mediante acuerdo de ocho de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 210/2020, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. SEXTO.—Admisión. Posteriormente, por acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se les solicitó su respectivo informe, y le dio vista del asunto al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

7. SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo de Veracruz. El dieciocho de septiembre de dos mil veinte, Georgina Maribel Chuy Díaz, subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso de Veracruz, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:

a) La acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, ya que no cumple con los elementos constitutivos para su procedencia, en atención a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política del País.

b) El artículo reformado no transgrede o contradice lo dispuesto por los artículos 1o. y 2o. constitucionales, ni el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo. El hecho de que se establezca que los pueblos y comunidades afromexicanas tendrán los derechos señalados en dicho artículo, no implica el menoscabo del derecho a la consulta previa, ya que no perjudica a la comunidad, al contrario, les beneficia.

c) El artículo impugnado no es inconstitucional ya que tiene la intención de que las personas afromexicanas sean visibilizadas y reconocidas. El no hacerlo es una forma de exclusión y una violación a sus derechos humanos.

d) Se actuó dentro del parámetro de lo dispuesto por la Constitución Política del País y de los convenios internacionales de los que el Estado Mexicano



forma Parte, por lo que la reforma no vulnera ningún derecho de las personas afromexicanas.

e) El Estado Mexicano, a través de las autoridades en su ámbito de competencia, tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos y comunidades afromexicanas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, consagrados en el artículo 1o. de la Constitución Política del País. Con dicho sustento, el Congreso Local realizó la reforma al artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución de Veracruz.

f) El decreto impugnado no vulnera el derecho a la consulta previa, toda vez que el artículo 2o. de la Constitución Política del País señala que el deber de consulta se actualiza en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios o en aquellos casos en los que se vean afectados directamente, lo que no ocurre en el presente caso.

g) El derecho a la consulta no implica que deba llevarse a cabo siempre que los grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos donde se puedan causar impactos significativos en su vida o entorno, cuando sea negativo. Por lo tanto, la reforma del artículo 5 de la Constitución de Veracruz no implicó necesariamente que el Congreso Local debiera realizar una consulta previa, ya que no perjudica ni daña a los pueblos afromexicanos.

8. OCTAVO.—Informe del Poder Ejecutivo de Veracruz. El dieciséis de octubre de dos mil veinte, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, en representación del gobierno de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:

a) Es cierto el precepto normativo del que se demanda su invalidez. El Poder Ejecutivo de Veracruz promulgó y publicó el Decreto Número 551, que reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Local.

b) La reforma del párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz no transgrede los derechos e intereses de las comunidades o pueblos



afromexicanos, ya que les reconoce ciertos derechos de rango constitucional, los cuales deberán ser plenamente garantizados y reconocidos por las demás leyes y autoridades estatales en el ámbito de su competencia.

c) No se actualiza algún supuesto que obligue a realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas, ante la inexistencia de acciones que puedan afectar sus intereses o derechos, ya que con la reforma al artículo impugnado únicamente se extienden y reconocen ciertos derechos a rango constitucional en la entidad.

9. NOVENO.—Pedimento. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.

10. DÉCIMO.—Cierre de instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹ La Comisión Nacional de los Derechos

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



Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y la Constitución Política del País, así como de tratados internacionales.

12. 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 del País dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.²

13. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020.**

14. Ahora bien, los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y se ordenó proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

15. Al respecto, el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, estableció las reglas para regular la integración de los

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 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."



expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

16. En este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el Decreto Número 551, publicado el cuatro de marzo de dos mil veinte. Por consiguiente, **el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del cinco de marzo hasta el diecinueve de agosto de dos mil veinte**, descontándose el periodo del dieciocho de marzo al dos de agosto por la suspensión de plazos antes mencionada.

17. Consecuentemente, toda vez que la demanda se presentó el tres de agosto de dos mil veinte, **la demanda de acción de inconstitucionalidad resulta oportuna.**

18. TERCERO.—Legitimación. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos. En el caso, se impugnó el artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades afroamericanas.

19. Conforme a lo previsto en el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que le corresponde a quien la preside la representación legal.

20. En el presente caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve expedido por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.



21. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello**.

22. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Veracruz alegó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia,³ en relación con el diverso 105, fracción II, de la Constitución Política del País,⁴ al considerar que la acción de inconstitucionalidad no cumple con los elementos constitutivos para su procedencia; en particular, señala que la reforma al párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política de la entidad, no transgrede ni contradice lo dispuesto en la Constitución Política del País.

23. Sin embargo, este argumento debe desestimarse, toda vez que se relaciona directamente con el estudio de fondo del presente asunto; es decir, versa en definir si era necesaria o no la realización de una consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas.

24. De igual forma, no pasa inadvertido que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto Número 551, que reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz, publicado el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz.

25. No obstante, posterior a la presentación de la demanda, el veintidós de junio de dos mil veinte, se publicó el Decreto Número 576 por el que se adicionó un párrafo tercero al artículo 5, recorriéndose los subsecuentes, de la Constitución de Veracruz, sin que hubiera habido alguna reforma en cuanto a la porción normativa en estudio. En ese sentido, se advierte que derivado de dicha adición,

³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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



el párrafo séptimo impugnado únicamente pasó a ser el octavo, por lo que no ha cesado sus efectos y en nada cambia el estudio de fondo.⁵

26. QUINTO.—Estudio de fondo. Corresponde a este Alto Tribunal determinar si la disposición impugnada de la Constitución Política del Estado de Veracruz es constitucional o de lo contrario, determinar su invalidez, en virtud de la omisión del Congreso Local de llevar a cabo una consulta en materia de pueblos y comunidades afroamericanas.

27. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos esgrimió como concepto de invalidez que el Decreto Número 551, que reforma el párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades afroamericanas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en el artículo 2o. de la Constitución Política del País.

28. A fin de dar contestación al concepto de invalidez hecho valer por la accionante, a continuación, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos grupos para, posteriormente, aplicarla al caso concreto.

A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

29. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2o. de la Constitución Política del País y los artículos 6 y 7 del Convenio 169

⁵ En la acción de inconstitucionalidad 214/2020, el Pleno determinó que la reforma a las fracciones VI y VII del artículo 58 de la Ley de Educación de Sonora, realizada con posterioridad a la presentación de la demanda, que recorrían la conjunción "y", al haber adicionado una fracción VIII, mantenían intacto su sentido normativo, por lo que no se consideró que hubieran cesado sus efectos. Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, Ministro Pardo Rebolledo y Ministra Piña Hernández.



sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

30. En la **controversia constitucional 32/2012**,⁶ este Tribunal Pleno consideró que el derecho a la consulta se depende de los postulados del artículo 2o. de la Constitución Política del País, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por tanto, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política del País, así como de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

31. En dicho precedente, el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución Local, realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución Local impugnada.

⁶ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.



32. Así, se determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado –de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban– por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

33. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,⁷ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación era precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

34. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,⁸ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos, a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses

35. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

36. De igual forma, se ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

⁷ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

⁸ Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.



37. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁹ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**,¹⁰ se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

38. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política del País, a efecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.¹¹

39. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace

⁹ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora l.. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

¹⁰ Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹¹ **"Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.¹²

40. En la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**, este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:¹³

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 y afromexicanas 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.

¹² Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

¹³ 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 con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.



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 y afromexicanas, 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 y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

41. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,¹⁴ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.

42. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas 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.¹⁵

¹⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

¹⁵ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**.



43. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afro-mexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

a) **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.¹⁶ Debe reali-

nas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

"Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

"...

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y de los *Doce Clanes Saramaka Vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.

"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del artículo No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."

Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre



zarse 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.¹⁷

b) **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta.¹⁸ Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.¹⁹

c) **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

d) **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y

el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 83/2015, resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

¹⁸ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado. También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

¹⁹ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>



teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

e) **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana 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.

44. En ese sentido, los Congresos Locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y comunidades afromexicanas cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

45. En la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.²⁰

46. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno en el sentido de que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto. Es decir, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen

²⁰ Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

47. Con base en los precedentes citados, este Alto Tribunal considera que la consulta afromexicana se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: 1) como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien 2) como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

48. El criterio de este Alto Tribunal en relación con el derecho de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad **136/2020**,²¹ **164/2020**,²² **127/2019**,²³ **201/2020**,²⁴ **78/2018**²⁵ y **285/2020**.²⁶

²¹ Resuelta en sesión de ocho de septiembre 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 con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

²² Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez del Decreto Número 703 que expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

²³ Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras 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, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez del Decreto Número 209 que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena de Hidalgo, en la que se declaró la invalidez de diversos decretos que reformaron la Constitución Política y las Leyes Orgánica del Poder Ejecutivo, Orgánica del Poder Judicial, de Derechos de los Pueblos Indígenas y Electoral, del Estado de Chihuahua. Ausente, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁴ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



B. Análisis de la norma impugnada

49. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto Número 551, que reformó la Constitución Política del Estado de Veracruz, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades afromexicanas, ya que se trata de una modificación que impacta significativamente en sus derechos, por lo que el Congreso Local tenía la obligación de realizar la consulta respectiva.

50. Este Tribunal Pleno considera parcialmente **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades afromexicanas antes descrito. Para ello, se analizará si la reforma al párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz es susceptible de afectar los derechos e intereses de los pueblos y comunidades afromexicanas y si el Congreso Local realizó la consulta respectiva.

51. En el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave habita un gran número de población que se considera a sí misma como afromexicana. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al año dos mil quince, en México existían un millón trescientos ochenta y un mil ochocientos cincuenta y tres (1,381,853) personas que se reconocen como afromexicanas, las cuales representaban el uno punto dos por ciento (1.2 %) de la población total del país. En Veracruz, habitaban doscientos sesenta y seis mil ciento sesenta y tres (266,163) personas afromexicanas, lo que representaba el tres punto tres por ciento (3.3 %) del total de dicho sector de la población.

²⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, se declaró la invalidez del decreto que reformó el artículo 14 de la Constitución Política de Guerrero.

²⁶ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, se declaró la invalidez del Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los últimos, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.



52. De conformidad con el Censo de Población y Vivienda 2020, el dos punto cuatro por ciento (2.4 %) de la población en el territorio nacional se considera afroamericana. De dicho total, en Veracruz habitan el dos punto siete por ciento (2.7 %) de las personas afroamericanas, siendo el sexto Estado en contar con el mayor número de personas pertenecientes a dicho grupo.

53. Por otro lado, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz, se observa que la entidad cuenta con diversas expresiones culturales que son testimonio de la participación de personas afroamericanas en el área, tales como los carnavales del puerto, el Son Jarocho de Sotavento, los bailes, la comida y los nombres de varios pueblos como Mandinga, Matosa o Mozomba.

54. Ahora bien, este Alto Tribunal debe analizar si la reforma al párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afroamericanas que habitan en la entidad.

55. El Decreto Número 551, se publicó el cuatro de marzo de dos mil veinte, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz a fin de modificar el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de la entidad en los siguientes términos:

Texto previo a la reforma	Texto reformado mediante Decreto Número 551
<p>"Artículo 5.</p> <p>"...</p> <p>"Corresponde al Estado promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades de afrodescendientes radicados en la Entidad, a través de la implementación de las políticas públicas pertinentes."</p>	<p>"Artículo 5.</p> <p>"...</p> <p>"Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión."</p>



56. De la transcripción anterior se desprende que el Congreso Local modificó completamente el entonces párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Local para reconocer a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de la entidad federativa y disponer que, en lo conducente, tendrán los derechos señalados en dicho artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

57. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía reconocer la validez del enunciado "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su auto-denominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz."

58. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, una minoría de cuatro votos, emitidos por las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán, se expresó a favor de la propuesta y por el reconocimiento de validez del primer enunciado del párrafo siete (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución de Veracruz; mientras que la mayoría de siete votos, emitidos por la señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, fue en contra y por la invalidez de la porción impugnada.

59. En consecuencia, dado el resultado obtenido en la votación, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País,²⁷ y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,²⁸ se

²⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

²⁸ **Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."



desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 5, párrafo séptimo (ahora octavo), en su porción normativa "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz."

60. Por otro lado, a consideración de este Alto Tribunal, la porción normativa "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión" es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades afromexicanas, ya que sí tiene una relación directa con sus derechos. Es decir, implica considerar qué derechos tendrán los pueblos y comunidades afromexicanas, cómo se aplicarán y garantizarán los mismos, y sus alcances.

61. Así, se advierte que dicha reforma es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades afromexicanas de la entidad, **al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de dichos grupos**, en particular, los de libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

62. Además, el Congreso Local eliminó la obligación del Estado de promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades afrodescendientes, lo que claramente afecta directamente a dichos grupos. Al respecto, el artículo 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural establece la obligación de los Estados de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio.²⁹

63. Por su parte, el artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas señala que los pueblos tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, y que los Estados adoptarán en conjunto con los pueblos indígenas, las medidas

²⁹ El Estado Mexicano es parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural desde mil novecientos ochenta y cuatro.



eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.³⁰ Es importante mencionar que, si bien la Declaración de las Naciones Unidas habla de pueblos indígenas, este Tribunal Pleno estima que le es aplicable de igual forma a los pueblos y comunidades afroamericanas.

64. Sin que sea necesario analizar si los cambios afectaban de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que como se señaló en el apartado anterior, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado la consulta.

65. Por tanto, toda vez que la reforma era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afroamericanas, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

66. No se soslaya que el Congreso Local manifestó que con la reforma se pretendía dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política del País, por lo que consideró necesario reformar el artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución Local a fin de garantizar los derechos de todos los pueblos o comunidades afrodescendientes que habitan en dicha entidad. Inclusive, este Tribunal Pleno advierte que el texto del párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución Local reitera el contenido del apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política del País. **No obstante, lo anterior no le exime de consultar a los pueblos y comunidades afroamericanas antes de emitir normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.**

67. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**,³¹ el Congreso del Estado de Hidalgo argumentó que las modificaciones legislativas que realizó al artículo 5 de la Constitución de la entidad

³⁰ México votó a favor de la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

³¹ Resueltas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa,



se hicieron con el fin de armonizar la norma local con el artículo 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política del País. Sin embargo, este Alto Tribunal señaló que no se puede aceptar tal razonamiento ya que implicaría sustituirse en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y valorar qué es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de la consulta.

68. De igual forma, en dicho precedente se determinó que la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ya que les permite participar en la toma de decisiones que pueden afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

69. Por tanto, para que se pueda hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas o afromexicanas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.

70. De las anteriores consideraciones resulta claro que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas, ya que –aunque se reitera el contenido del apartado C del artículo 2o. de la Constitución Política del País– considerar lo contrario sería privarles de la oportunidad de opinar sobre un tema que les impacta directamente en sus derechos. Máxime que como se señaló, derivado de la reforma se eliminó la obligación de la entidad de promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades afromexicanas.

71. Además, este tribunal ya ha señalado que **no basta con reproducir lo previsto en el artículo 2o. de la Constitución Política del País**, ya que sus

Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. En contra, Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



alcances son mucho más amplios; exigen que el legislador local desarrolle y dé contenido a los principios constitucionales, adaptándolo a la realidad particular de los Estados y ello sólo se logra en colaboración con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

72. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta afroamericana tiene una doble justificación. Por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles. Por otra parte, permite escuchar las voces de un grupo históricamente discriminado e invisibilizado y enriquecer el diálogo con propuestas que posiblemente la autoridad legislativa no habría advertido unilateralmente.

73. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto Número 551, no se desprende que el Congreso de Veracruz haya previsto una etapa adicional a fin de consultar previamente a los pueblos y comunidades afroamericanas de la entidad para reformar el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz. Lo anterior fue corroborado con los informes rendidos por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, al señalar que no existía la obligación de realizar la consulta correspondiente.

74. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera que es **fundado** el argumento de la accionante, por lo que lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 5, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 551, en la porción normativa que señala: "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión."

75. SEXTO.—Efectos. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,³² señalan que las sentencias

³² **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 estimen violados;



deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

76. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 5, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 551, en la porción normativa que señala: "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión."

77. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³³ tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que

"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."

³³ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos relativo a los efectos.



implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaración de invalidez del párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz debe postergarse por doce meses.

78. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Veracruz cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades afromexicanas.

79. Se vincula al Congreso del Estado de Veracruz para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión la consulta a los pueblos y comunidades afromexicanas y, dentro del mismo plazo, emita la legislación respecto al reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, así como de sus derechos, incluidos los culturales.

80. El plazo establecido permite que no se prive a los pueblos y comunidades afromexicanas de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Veracruz atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

81. Debe destacarse que este criterio ha sido reiterado por el Pleno de este Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad **176/2020**,³⁴ **193/2020**,³⁵

³⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.



78/2018,³⁶ 179/2020,³⁷ 214/2020,³⁸ 131/2020 y su acumulada 186/2020³⁹ y 285/2020.⁴⁰

Por lo expuesto y fundado, 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 5, párrafo séptimo, en su porción normativa: "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte.

TERCERO.—Se **declara la invalidez** del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa: "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el

³⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

³⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos, relativo a los efectos en términos generales, en contra, la Ministra Piña Hernández.

³⁷ Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

³⁸ Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

³⁹ Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

⁴⁰ Resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.



presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afroamericana, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento del artículo 5, párrafo octavo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento del artículo 5, párrafo octavo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento del artículo 5, párrafo octavo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Pérez Dayán votaron a favor. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Nú-



mero 551, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afroamericana, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil veintidós, previo aviso a la presidencia.



Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de diciembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 210/2020.

En sesión de siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte.

Lo anterior, pues con motivo de la reforma a la Constitución Local impugnada, se regularon **aspectos relativos al reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**. De ahí que, el Tribunal Pleno consideró que el **decreto impugnado era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas veracruzanas**, por lo que, el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente y de acuerdo con las exigencias reconocidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que en el caso no ocurrió.

Asimismo, el Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del mismo artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte, por no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos a que se refiere el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal.

Una vez precisado lo anterior, en primer lugar, de manera respetuosa debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia obligado por la mayoría, lo



cierto es que, considero que en el caso lo procedente era sobreseer la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos en términos del numeral 19, fracción V, de la ley reglamentaria, pues en el caso se impugnó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución del Estado de Veracruz, publicado el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial del Estado; sin embargo, dicho párrafo sufrió una modificación con motivo del Decreto 576, publicado el veintidós de junio de dos mil veinte, ya que se recorrió al actual octavo párrafo, con motivo de la adición que se hizo de un tercer párrafo al artículo 5 de la Constitución Local.

Por lo que, conforme al criterio que he sostenido en diversos precedentes, estimo que se actualizaba la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos de la norma impugnada, pues a mi modo de ver basta con que se dé una modificación "formal" a la disposición legal para que ésta pueda ser impugnada nuevamente a través de los medios que señala la Constitución y la ley, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes. Ello es así, pues como lo expresado en múltiples ocasiones, considero que se trata de un acto legislativo nuevo, en el que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad.

No obstante, dado que la ejecutoria se elaboró con el criterio avalado por la mayoría de los Ministros que integran el Pleno en el que se considera que para que se actualice la causal de improcedencia sobre cesación de efectos, además de una modificación formal, dicha modificación debe entrañar un *verdadero cambio en sentido normativo*, es que me vi obligado a pronunciarme sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas y a votar por la invalidez de éstas.

Finalmente, ya en el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad, por lo que hace al parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, si bien coincido con la mayoría de las consideraciones que se reseñan en la doctrina del Tribunal Pleno, respetuosamente **me separo del estándar mínimo que se establece para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.**

Esto pues, considero que los méritos de cada proceso legislativo deben analizarse en el caso concreto, ya que **un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación**, lo que sería un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las



autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afroamericanas del país.

Ello es así, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado conforme a los precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; **pero que no cumpla con el estándar específico de preconsulta referido en la sentencia**, conforme a la cual se permite 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, los cuales deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas; lo que llevaría a la declaratoria de invalidez** de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

De ahí que, la fase preconsultiva que se propone, específicamente en lo relativo a que la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos **se deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas**, podría ser un obstáculo para la consecución del objetivo de realizar consultas en términos de lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, pues al establecer cuestiones tan precisas respecto de cómo se debe llevar a cabo la consulta, **crea un estándar demasiado elevado y poco fácil de cumplir.**

Similares consideraciones expresé al formular votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 81/2018 y 123/2020, 78/2018 y 285/2020, resueltas por este Tribunal Pleno, en sesiones virtuales de veinte de abril de dos mil veinte y veintitrés de febrero, dieciocho de mayo y trece de julio de dos mil veintiuno.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular y aclaratorio, que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 210/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 551, que reforma el artículo 5, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Por una mayoría de siete votos,¹ el Pleno votó en contra de la propuesta de validez que presenté en el proyecto y determinó invalidar la porción: "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz"; sin embargo, al no alcanzar la mayoría calificada requerida para expulsarla del ordenamiento jurídico, la acción se desestimó en relación con esta porción.

Por otra parte, con unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de la porción: "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión" de la norma impugnada, al considerar que el Congreso Local, no realizó la consulta exigida, lo que transgredió en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Respetuosamente no comparto la decisión mayoritaria de declarar la invalidez de la primera porción normativa del artículo impugnado, la cual si bien no alcanzó la votación calificada requerida por el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País para expulsar la norma del orden jurídico,² lo que llevó a que se desestimara la acción, lo cierto es que final-

¹ En el proyecto propuse reconocer la validez de la porción normativa, sin embargo, dicha postura sólo alcanzó cuatro votos a favor de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa y de la suscrita, así como del Ministro Alberto Pérez Dayán.

² Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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



mente no existe un pronunciamiento expreso de este Tribunal Pleno en el sentido de que la norma reclamada es válida. Por esta razón, considero necesario retomar, en forma de voto particular, los principales argumentos que sostuve en el proyecto que presenté a consideración de este Alto Tribunal.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,³ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁴ a partir de los cuales se establece que 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

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

³ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales."

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁴ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. ...

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **Consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.". (Énfasis añadido)

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012,⁵ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento

⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.



que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.⁶ En este caso se impugnaba una ley fundamental para este

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las Legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que "para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁷

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.⁸ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁹ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

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 de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

⁹ 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 de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo



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 de Justicia de la Nación 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 particular

Como lo adelanté, el presente caso es una muestra de las divergencias que siempre han estado latentes en el Tribunal Pleno en cuanto al principio de afectación de las normas relacionadas con pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Como señalé al inicio del presente documento, la propuesta de proyecto que sometí a consideración de este Alto Tribunal consistió en declarar, por un lado, la constitucionalidad de la primera porción normativa del artículo impugnado que indica "Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz.". Sin embargo, únicamente cuatro integrantes del Pleno votamos a favor de esta propuesta, mientras que los otros siete votaron por la inconstitucionalidad. Por lo tanto, al no alcanzar la mayoría calificada requerida para expulsarla del ordenamiento jurídico, la acción se desestimó en relación con esta porción.

Así, si bien finalmente la norma no se expulsó del ordenamiento jurídico, considero importante precisar, a manera de voto particular, las razones por las cuales en el proyecto sostuve que resultaba necesario reconocer su validez.

De la lectura de la norma advierto que, si bien está dirigida a personas y comunidades afromexicanas, lo cierto es que es una disposición que no establece derechos ni obligaciones, ni distribuye competencias, ni desdobra en principio

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.



políticas públicas, ni define cómo son ni cómo deben ser las comunidades afromexicanas (de manera que la definición misma quizá fuera lesiva). Se limita a explicar que a los pueblos y comunidades afromexicanas se les reconoce como parte de la composición pluricultural de Veracruz, y esta reforma sigue a su homóloga a nivel nacional, que implicó una consulta del 21 de junio al 4 de agosto de 2019, donde la comunidad afromexicana del país manifestó estar de acuerdo con los términos de ese reconocimiento nacional, que ahora se recogían en Veracruz.

El reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades afromexicanas es una de las demandas más importantes del movimiento afromexicano.¹⁰ Tan es así que, en el 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado Mexicano emprender acciones para reconocer jurídicamente a las poblaciones afromexicanas a fin de combatir la discriminación y el racismo.¹¹

Inclusive, se ha considerado que la falta de referencias y reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas no se debe a una "omisión deliberada, es que ni siquiera se tenía un diagnóstico claro de su condición de grupo discriminado, a pesar de que ya se habían realizado por cinco años consecutivos los encuentros de pueblos negros en comunidades de Oaxaca y Guerrero."¹²

Por su parte, de las exposiciones de motivos de las iniciativas que dieron origen a la adición del nueve de agosto de dos mil diecinueve al apartado C del artículo 2o. de la Constitución Política del País, observo que el reconocimiento constitucional pretende seguir la línea de terminar con la invisibilidad de las personas, pueblos y comunidades "afrodescendientes", y brindarles el reconocimiento

¹⁰ Iturralde Nieto, Gabriela, "Afromexicanos: enredos y certezas contemporáneos" en Harp Iturribarria, Susana (Coord. Editorial), *Afroméxico*, Senado de la República LXIV Legislatura, pág. 89.

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, CERD/C/MEX/CO/16-17, nueve de marzo de dos mil doce, párr. 10. El Comité señala que, a pesar de reiteradas recomendaciones y solicitudes, la situación de los afrodescendientes se encuentra invisibilizada.

¹² Haas Paciuc, Alexandra, "Igualdad, identidad intercultural y reconocimiento: la lucha de la comunidad afromexicana en nuestro país", en Harp Iturribarria, Susana (Coord. Editorial), *Afroméxico*, Senado de la República LXIV Legislatura, 2019, pág. 99.



explícito de su existencia y sentar las bases jurídicas para el ejercicio de sus derechos, a título individual o colectivo.

Asimismo, pretende saldar la deuda histórica con las personas afromexicanas y cumplir con los mandatos internacionales, reconociéndolas en la Constitución como una de las tres raíces culturales, sociales e históricas de México y como sujetas de derecho público.

Por otro lado, advierto que en el dictamen de la iniciativa de decreto que reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz se considera que las personas "afrodescendientes" deben ser visibilizadas y reconocidas, ya que no hacerlo, es una forma de exclusión y una violación a sus derechos humanos.

En ese sentido, considero que el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la entidad, buscó ponerles bajo el reflector y saldar una deuda pues se trata de un grupo que ha sido históricamente ignorado y discriminado, de tal forma que invalidar dicho reconocimiento es retroceder pues solamente se trataba de un reconocimiento pleno y que no constituía una afectación, sino todo lo contrario: un reconocimiento sin paternalismos. Razón por la cual mi propuesta en el proyecto fue reconocer su validez.

Por las anteriores cuestiones, aun cuando la acción respecto a este punto se desestimó, emito el presente voto particular dado que considero que este asunto representaba una importante oportunidad para reconocer expresamente la validez de una porción normativa que tuvo como finalidad principal el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural.

Voto aclaratorio

Por otra parte, en el proyecto que presenté a consideración de este Alto Tribunal propuse la invalidez de la porción: "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión" de la norma impugnada, lo cual sí alcanzó votación unánime. Esto, al determinarse que la misma afectaba a la población afromexicana de tal forma que el Congreso Local tenía una obligación de consultarla, en términos de lo dis-



puesto por el artículo 2o. de la Constitución Política del País, así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de tal forma que por no hacerlo la norma resultaba inválida.

En principio, la norma luce favorable a los pueblos y comunidades afromexicanas, pero me parece que no es del todo neutra porque "los derechos que establezcan las leyes", ya los poseen por ser mexicanos, lo que la norma hace es señalar que *solamente* pueden aspirar a los "que establezcan las leyes", y resulta que tales leyes fueron creadas **antes** del paso histórico de reconocer a estos pueblos y comunidades como una parte fundamental del mosaico pluricultural de México. Es decir, el marco jurídico existente, al que se dice que pueden aspirar estos pueblos y comunidades, es a **uno que no los contemplaba**.

Lo que hace el Congreso Local es visibilizar los derechos de estas comunidades, pero lo hace paternalmente, por eso la consulta resulta necesaria, pues podrían por ejemplo requerir no sólo el reconocimiento de los derechos previstos en las leyes (que a mi parecer sale sobrando), sino también de un tipo de arreglos jurídicos **especiales** y **adicionales** según las particularidades de su entorno y sus arraigos culturales.

Esa hubiera sido la justificación de este precepto, contener en sí misma la idea de desdoblar más y mejores derechos. Por eso, se propuso la invalidez porque este reconocimiento se limita a los derechos "que establezcan las leyes", pues se está limitando el horizonte de derechos a los que pueden aspirar los pueblos y comunidades indígenas. Sabemos que el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas ha avanzado lentamente en sus derechos, de manera que el conjunto de leyes bien puede estar **impregnado de esta marginación de la que han sido objeto históricamente**.

Como he sostenido en distintos precedentes, considero que es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, el Legislativo Local haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades afromexicanas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el



artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales."

Una lectura empática del decreto de reforma a la Constitución de Veracruz sugiere *prima facie* que el párrafo reformado es positivo en su totalidad para los pueblos y comunidades indígenas, al establecer que tendrán los derechos señalados en ese artículo, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión. Al invalidar el decreto de reformas ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

En ese sentido, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el decreto que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹³ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas 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 a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda

¹³ **"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; ..."



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, ya sea de forma directa o indirectamente (pero bajo encomienda, siguiendo los parámetros y con el auxilio de instituciones especializadas), y 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.¹⁴

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie*, puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

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: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de diciembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁴ 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.



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

II. 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].

III. 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).

IV. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

VI. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LAS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.



VII. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

VIII. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL EN LA MATERIA NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.

IX. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.

X. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

XI. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE LAS CONTRIBUCIONES, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.

XII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XIII. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC, DISTRITO MIXE; 54 Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA, DISTRITO DE ZAACHILA; 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 43 DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE MÁRTIRES DE TACUBAYA, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 47 Y 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAHUITES, DISTRITO DE JUCHITÁN; 44 Y 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TAPANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA QUIANÉ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOCOCUILCO DE MARCOS PÉREZ, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MILTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 52 Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UNIÓN HIDALGO, DISTRITO DE JUCHITÁN; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL ESTADO, DISTRITO DE ETLA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TENANGO, DISTRITO DE ETLA; 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUYOÓ, DISTRITO DE TLAXIACO; 60 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOTLÁN DE MORELOS, DISTRITO DE OCOTLÁN; 95 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, DISTRITO DEL CENTRO; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUIOTEPEC, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 34 Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA LA ASUNCIÓN, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO VICTORIA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO TLAPILTEPEC, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN CIENEGUILLA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LACHATAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 73 Y 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE VILLA DE ETLA, DISTRITO DE ETLA; 87 Y 88 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 54 Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SUCHILQUITONGO, DISTRITO DE ETLA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, DISTRITO DE ETLA; 85 Y 86 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE USILA, DISTRITO DE TUXTEPEC; Y 41 Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA JUQUILA, DISTRITO DE JUQUILA, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XIV. DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO SOBRE DICHO CONSUMO Y, POR ENDE, VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC, DISTRITO MIXE; 54 Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA, DISTRITO DE ZAACHILA; 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MÁRTIRES DE TACUBAYA, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 47 Y 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAHUITES, DISTRITO DE JUCHITÁN; 44 Y 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TAPANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA QUIANÉ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOCOCUILCO DE MARCOS PÉREZ, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MILTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 52 Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



UNIÓN HIDALGO, DISTRITO DE JUCHITÁN; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL ESTADO, DISTRITO DE ETLA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TENANGO, DISTRITO DE ETLA; 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUYOÓ, DISTRITO DE TLAXIACO; 60 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOTLÁN DE MORELOS, DISTRITO DE OCOTLÁN; 95 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, DISTRITO DEL CENTRO; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUIOTEPEC, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 34 Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA LA ASUNCIÓN, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO VICTORIA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO TLAPILTEPEC, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN CIENEGUILLA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LACHATAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 73 Y 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ETLA, DISTRITO DE ETLA; 87 Y 88 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 54 Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SUCHILQUITONGO, DISTRITO DE ETLA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, DISTRITO DE ETLA; 85 Y 86 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE USILA, DISTRITO DE TUXTEPEC; Y 41 Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA JUQUILA, DISTRITO DE JUQUILA, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).



XV. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC, DISTRITO MIXE; 54 Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA, DISTRITO DE ZAACHILA; 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MÁRTIRES DE TACUBAYA, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 47 Y 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAHUITES, DISTRITO DE JUCHITÁN; 44 Y 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TAPANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHIMALAPA, DISTRITO DE JUCHITÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA QUIANÉ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOCOCUILCO DE MARCOS PÉREZ, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MILTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 52 Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UNIÓN HIDALGO, DISTRITO DE JUCHITÁN; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL ESTADO, DISTRITO DE ETLA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TENANGO, DISTRITO DE ETLA; 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUYOÓ, DISTRITO DE TLAXIACO; 60 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOTLÁN DE MORELOS, DISTRITO DE OCOTLÁN; 95 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, DISTRITO DEL CENTRO; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUIOTEPEC, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 34 Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA LA SUNCIÓN, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE SAN LORENZO VICTORIA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO TLAPILTEPEC, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN CIENEGUILLA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LACHATAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 73 Y 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ETLA, DISTRITO DE ETLA; 87 Y 88 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 54 Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SUCHILQUITONGO, DISTRITO DE ETLA; 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, DISTRITO DE ETLA; 85 Y 86 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE USILA, DISTRITO DE TUXTEPEC; Y 41 Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA JUQUILA, DISTRITO DE JUQUILA, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XVI. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOME EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

XVII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

XVIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XIX. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.



XX. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES E IMPRESIÓN, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS, QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA, DISTRITO DE ZAACHILA; 53, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO AYUQUILILLA, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 42, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SIMÓN ZAHUATLÁN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 32, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA OZOLOTEPEC, DISTRITO DE MIAHUATLÁN; 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 58, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAHUITES, DISTRITO DE JUCHITÁN; 50, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TAPANATEPEC, DISTRITO DE JUCHITÁN; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA QUIANÉ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOCOCUILCO DE MARCOS PÉREZ, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MILTEPEC, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 61, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UNIÓN HIDALGO, DISTRITO DE JUCHITÁN; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLAPA, DISTRITO DE TUXTEPEC; 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, DISTRITO DE TLAXIACO; 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TENANGO, DISTRITO DE ETLA; 55, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOTLÁN DE MORELOS, DISTRITO DE OCOTLÁN; 108, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCIA DEL CAMINO, DISTRITO DEL CENTRO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



SAN JUAN QUIOTEPEC, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA LA ASUNCIÓN, DISTRITO DE TEOTITLÁN; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TEPETLAPA, DISTRITO DE JAMILTEPEC; 25, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO VICTORIA, DISTRITO DE SILACAYOÁPAM; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, DISTRITO DE VILLA ALTA; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO TLAPILTEPEC, DISTRITO DE COIXTLAHUACA; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUACA, DISTRITO DE ETLA; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATERINA LACHATAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 57, FRACCIONES I, II Y VI, DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 97, FRACCIONES VIII, IX, X, XI, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, DISTRITO DE HUAJUAPAN; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA ZAHUATLÁN, DISTRITO DE NOCHIXTLÁN; 67, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SUCHILQUITONGO, DISTRITO DE ETLA; 51, FRACCIONES I Y III, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, DISTRITO DE ETLA; 100, FRACCIONES I Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, DISTRITO DE ZIMATLÁN; 19, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA NDUAYACO, DISTRITO DE TEPOCOLULA; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE USILA, DISTRITO DE TUXTEPEC; Y 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA JUQUILA, DISTRITO DE JUQUILA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXI. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS NORMAS QUE DESDE SU REDACCIÓN PROVOQUEN EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER LOS MONTOS RESPECTO DE LA CANTIDAD QUE DEBERÁN PAGAR, SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS AR-



TÍCULOS IMPUGNADOS DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE VILLA DE ZAACHILA, SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, SANTA MARÍA OZOLOTEPEC, COSOLAPA, SAN JUAN QUITEPEC, SANTA MARÍA LA ASUNCIÓN, SAN ANTONIO TEPETLAPA, SAN LORENZO VICTORIA, SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUACA, SANTA CATARINA LACHATAO, MAGDALENA ZAHUATLÁN, SANTA MARÍA NDUAYACO, SAN FELIPE USILA, SANTA CATARINA QUIANÉ, QUE REFIEREN A LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES DE DOCUMENTOS; ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHAHUITES, SANTA CATARINA QUIANÉ, CHALCATONGO DE HIDALGO, SANTA LUCÍA DEL CAMINO, SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, SANTIAGO AYUQUILILLA, SAN PEDRO TAPANATEPEC, SAN JUAN COLORADO, ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, SANTA CATARINA JUQUILA, SAN PABLO HUIXTEPEC, QUE CONTEMPLAN LA BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS; Y LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JUAN COLORADO, SANTIAGO MILTEPEC, SANTIAGO TENANGO, SAN PABLO HUIXTEPEC, QUE REFIEREN A LA CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS; PUES DE SU REDACCIÓN NO PUEDE DESPRENDERSE SI LOS MONTOS QUE CONTEMPLAN SE COBRARÁN CON MOTIVO DE UNA HOJA O POR UN DOCUMENTO O VARIOS DOCUMENTOS COMPLETOS QUE HAYAN SIDO SOLICITADOS –YA SEA PARA COPIA SIMPLE, CERTIFICADA O BÚSQUEDA–, CON INDEPENDENCIA DEL NÚMERO DE HOJAS, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LACHATAO, BENEMÉRITO DISTRITO DE IXTLÁN DE JUÁREZ; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, DISTRITO DE ZIMATLÁN; Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, DISTRITO DE



JAMILTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, 48 Y 58, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAHUITES, 47 Y 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLAPA, 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC, 87, 88 Y 97, FRACCIONES VIII, IX, X, XI, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA ZAHUATLÁN, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MÁRTIRES DE TACUBAYA, 47 Y 55, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOTLÁN DE MORELOS, 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TEPETLAPA, 40, 41 Y 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE USILA, 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CAJONOS, 47 Y 51, FRACCIONES I Y III, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUACA, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN CIENEGUILLA, 39 Y 42, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL ESTADO, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO, 30 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUIOTEPEC, 18 Y 25, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO VICTORIA, 21 Y 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, 28, 29 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO TLAPILTEPEC, 48 Y 57, FRACCIONES I, II Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, 44, 45 Y 50, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TAPANATEPEC, 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE SAN SIMÓN ZAHUATLÁN, 41, 42 Y 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA JUQUILA, 40 Y 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LACHATAO, 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA QUIANÉ, 95 Y 108, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, 34, 35 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA LA ASUNCIÓN, 60 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHIMALAPA, 19, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA NDUAYACO, 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA OZOLOTEPEC, 53, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO AYUQUILILLA, 25 Y 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MILTEPEC, 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUYOÓ, 54, 55 Y 67, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SUCHILQUITONGO, 22 Y 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TENANGO, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC, 30 Y 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMALTEPEC, 37 Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOCOCUILCO DE MARCOS PÉREZ, 52, 53 Y 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UNIÓN HIDALGO, 73 Y 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ETLA, 54, 55 Y 63, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA Y 85, 86 Y 100, FRACCIONES I Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, 48 Y 58, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAHUITES, 47 Y 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCATONGO DE HIDALGO, 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLAPA, 23,



FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC, 87, 88 Y 97, FRACCIONES VIII, IX, X, XI, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN, 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA ZAHUATLÁN, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MÁRTIRES DE TACUBAYA, 47 Y 55, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OCOTLÁN DE MORELOS, 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TEPETLAPA, 40, 41 Y 46, FRACCIÓN L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE USILA, 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CAJONOS, 47 Y 51, FRACCIONES I Y III, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA, 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA ATATLAHUACA, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN CIENEGIJILLA, 39 Y 42, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COLORADO, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL ESTADO, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN EVANGELISTA ANALCO, 30 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUIOTEPEC, 18 Y 25, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO VICTORIA, 21 Y 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, 28, 29 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO TLAPILTEPEC, 48 Y 57, FRACCIONES I, II Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO HUIXTEPEC, 44, 45 Y 50, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TAPANATEPEC, 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SIMÓN ZAHUATLÁN, 41, 42 Y 51, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA JUQUILA, 40 Y 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LACHATAO, 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA QUIANÉ, 95 Y 108, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCIA DEL CAMINO, 34, 35 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA LA ASUNCIÓN, 60 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA CHIMALAPA,



19, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA NDUAYACO, 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA OZOLOTEPEC, 53, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO AYUQUILILLA, 25 Y 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MILTEPEC, 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NUYOÓ, 54, 55 Y 67, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO SUCHILQUITONGO, 22 Y 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TENANGO, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC, 30 Y 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TOMACTEPEC, 37 Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOCUILCO DE MARCOS PÉREZ, 52, 53 Y 61, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UNIÓN HIDALGO, 73 Y 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ETLA, 54, 55 Y 63, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ZAACHILA Y 85, 86 Y 100, FRACCIONES I Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZIMATLÁN DE ÁLVAREZ, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO Y OMAR CRUZ CAMACHO.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 42/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos artículos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Oaxaca para el



ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas el doce de febrero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El catorce de marzo de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Oaxaca.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

i. **Primer concepto de invalidez.** Después de exponer el parámetro de regularidad, la Comisión señala que los artículos impugnados establecen que la tarifa a pagar por el servicio de alumbrado público se calcula aplicando un porcentaje al consumo privado de energía eléctrica de los sujetos pasivos, lo que significa que en realidad se trata de un impuesto al fluido eléctrico.

ii. Primero, advierte que algunas de las leyes de ingresos impugnadas prevén que para la configuración del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público deberá estarse a lo previsto en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, el cual establece que es base del derecho, el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen, la tasa aplicable será el 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07, y 4 % para las tarifas OM, HM, HS y HT.

iii. Por otro lado, diversas leyes de ingresos impugnadas prevén que la base del derecho será el importe que cubran a la CFE por el servicio de energía eléctrica, y que en las tasas se fijará un porcentaje respecto del tipo de tarifa aplicable 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y otro para las tarifas OM, HM, HS y HT.

iv. De lo que se desprende que el legislador local estableció la forma en la que se recaudará el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, ya



sea remitiendo a la Ley de Hacienda Municipal, o bien, previendo textualmente la forma en que se recaudará y causará ese derecho en el cuerpo de los ordenamientos cuestionados. Así, resulta indudable que en las leyes que remiten a la Ley de Hacienda Municipal, los artículos impugnados se dotan de contenido a partir de lo que aquélla dispone.

v. En ese sentido, es posible identificar que las normas combatidas coinciden en establecer como base para determinar el monto a pagar por el servicio, el consumo de energía eléctrica a cargo de los propietarios o poseedores de predios.

vi. Por lo anterior, es claro que por la manera en que algunas de las leyes impugnadas y la Ley de Hacienda Municipal establecen la base gravable del derecho, es indudable que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de la capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal.

vii. En tal virtud, si las normas denominan "derecho" a la cuota de pago de 4 % y 8 % sobre el total del consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio expida la CFE, es inconcuso que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, lo que solamente corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal.

viii. Adicionalmente, se toma en consideración elementos ajenos al costo real del servicio y permite que el monto a pagar no sea igual para todos los sujetos obligados, sino que variará dependiendo de la tasa aplicable correspondiente al tipo de tarifa por el servicio que les suministre la CFE. Ello, pues se determina la cuota dependiendo del porcentaje que se aplique, de acuerdo con el tipo de tarifa eléctrica que corresponda al tipo de contrato que tenga el ciudadano con la CFE, aunado a que no hay razón para que unos paguen más que otros, pues se trata de un servicio que beneficia a todos por igual.

ix. Por tanto, la regulación es inconstitucional, ya que el Congreso Local no se encuentra habilitado para imponer ese gravamen, pues la Norma Fundamen-



tal solo permite que el Congreso de la Unión establezca un impuesto por consumo de energía eléctrica, y porque no cumple con los principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios. En consecuencia, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

x. **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos impugnados prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de información en los archivos municipales, así como por la expedición de copias simples y certificadas. Así, las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

xi. Los artículos establecen que el monto a pagar por la expedición de copias certificadas oscila entre los \$8.00 hasta los \$500.00 pesos; por la búsqueda de información en los archivos de los Municipios, los montos oscilan entre los \$15.00 a los \$200.00 pesos; y por la expedición de copias de los documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, las cuotas van desde \$1.00 hasta los \$150.00 pesos.

xii. Se enfatiza que los preceptos cuestionados se encuentran insertos en los derechos por servicios, lo que significa que el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dichos servicios a los Municipios oaxaqueños, cuyas leyes de ingresos se combaten.

xiii. Tratándose de la búsqueda de documentos, se requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado. Respecto a la entrega de información en copias, no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta. En cuanto a las certificaciones, si bien es cierto que el servicio no se limita en reproducir el documento original, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, la relación entablada entre las partes no es ni puede ser de derecho privado, de modo que



no puede existir un lucro o ganancia, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

xiv. Finalmente, de manera adicional, en la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, se realiza una distinción respecto a las hojas adicionales cuando se trata de certificaciones o copias simples, por lo que además de ser desproporcional, no hay justificación para establecer un costo por las primeras veinte o veinticinco fojas y otro por cada foja adicional, pues se utilizan exactamente los mismos materiales en los dos casos.

3. **Admisión y trámite.** El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, quien admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de veintinueve de marzo siguiente.

4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** El Poder Local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

i. Señala que con la emisión de las Leyes de Ingresos impugnadas no vulneró ninguna disposición de la Constitución Federal, ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

ii. Advierte que tampoco violó el derecho a la seguridad jurídica, ni los principios de legalidad, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como ningún derecho humano. Ello, pues los artículos de las leyes de ingresos que se impugnan se ciñen a los parámetros constitucionales de proporcionalidad tributaria.

iii. Indica que los conceptos de invalidez son inaplicables, si se toma en cuenta que los artículos impugnados no contravienen los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, ya que únicamente prevén la tarifa por concepto de alumbrado público y el pago de derechos por servicios prestados por el Municipio. De esta manera, el pago de derechos referido se encuentra razonablemente justificado, como se advierte de la lectura de los dictámenes con pro-



yecto de decreto por el que se crean las Leyes de Ingresos Municipales impugnadas, emitidos por la Comisión Permanente de Hacienda, específicamente en su considerando segundo, respectivamente.

iv. De dicho considerando se destaca que las iniciativas presentadas por los Ayuntamientos de los Municipios reunían los requisitos esenciales de los tributos, quedando protegida la hacienda pública municipal y el interés público. Asimismo, se establecen tasas, cuotas y tarifas equiparables a las del ejercicio anterior, lo que genera que no sean lesivas para el contribuyente, pues sólo se adecuaron a las circunstancias inflacionarias, por lo que la carga es proporcional, equitativa y acorde a las circunstancias económicas. Con ello se cumplen los principios tributarios del artículo 31, fracción IV, constitucional. Además, los tributos que se establecen son claros, precisos y acordes al medio económico en que tributa el contribuyente, los Municipios se cercioraron de que cada gravamen fuera idóneo y acorde a los ingresos del contribuyente, a su capacidad de pago, y a los beneficios que recibe del Gobierno Municipal.

v. Finalmente señala que las disposiciones impugnadas cumplen con los principios de proporcionalidad y legalidad tributaria, pues establecen los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, lo cual genera certidumbre a los contribuyentes, pues conocen con certeza la forma y términos en que están obligados a contribuir para el gasto público.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. El Poder Local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

i. Que es cierto el acto que se le atribuye, en razón de que cumplió con el mandato constitucional al promulgar y publicar los Decretos impugnados.

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

7. Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos mediante escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



8. **Cierre de la instrucción.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, como son, la seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

10. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna lo siguiente:

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

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

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



10.1 Artículo 19 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Zacatepec, Distrito Mixe;**

10.2 Artículos 54, 55 y 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila;**

10.3 Artículos 39 y 42, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec;**

10.4 Artículo 27 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Evangelista Analco, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

10.5 Artículo 43 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Mártires de Tacubaya, Distrito de Jamiltepec;**

10.6 Artículos 30 y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro;**

10.7 Artículos 47, 48 y 58, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chahuities, Distrito de Juchitán;**

10.8 Artículos 44, 45 y 50, fracción XXIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pedro Tapanatepec, Distrito de Juchitán;**

10.9 Artículo 15 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Chimalapa, Distrito de Juchitán;**

10.10 Artículos 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Quiané, Distrito de Zimatlán;**

10.11 Artículos 37 y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

10.12 Artículos 25 y 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Miltepec, Distrito de Huajuapán;**



10.13 Artículos 52, 53 y 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Unión Hidalgo, Distrito de Juchitán;**

10.14 Artículo 31 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan del Estado, Distrito de Etna;**

10.15 Artículos 47 y 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco;**

10.16 Artículos 22 y 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Tenango, Distrito de Etna;**

10.17 Artículo 13 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Nuyoó, Distrito de Tlaxiaco;**

10.18 Artículo 60 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Camotlán, Distrito de Huajuapán;**

10.19 Artículos 16 y 17 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Cajonos, Distrito de Villa Alta;**

10.20 Artículos 47 y 55, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán;**

10.21 Artículos 95 y 108, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro;**

10.22 Artículos 30 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Quiotepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

10.23 Artículos 34, 35 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María la Asunción, Distrito de Teotitlán;**

10.24 Artículos 18 y 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Lorenzo Victoria, Distrito de Silacayoápan;**



10.25 Artículos 21 y 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Cajonos, Distrito de Villa Alta;**

10.26 Artículos 28, 29 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Tlapiltepec, Distrito de Coixtlahuaca;**

10.27 Artículo 18 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Cienguilla, Distrito de Silacayoápam;**

10.28 Artículos 40 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Lachatao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

10.29 Artículos 48 y 57, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pablo Huixtepec, Distrito de Zimatlán;**

10.30 Artículos 73 y 74 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Etla, Distrito de Etla;**

10.31 Artículos 87, 88 y 97, fracciones VIII, IX, X, XI, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Distrito de Huajuapán;**

10.32 Artículos 54, 55 y 67, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de Etla;**

10.33 Artículos 47 y 51, fracciones I y III, inciso d), de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etla;**

10.34 Artículos 85, 86 y 100, fracciones I y XII, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán;**

10.35 Artículos 40, 41 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Felipe Usila, Distrito de Tuxtepec;**

10.36 Artículos 41, 42 y 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Juquila, Distrito de Juquila;**



10.37 Artículo 53, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Ayuquililla, Distrito de Huajuapán;**

10.38 Artículo 12, fracción II, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Simón Zahuatlán, Distrito de Huajuapán;**

10.39 Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán;**

10.40 Artículo 23, fracción II, de la ley de Ingresos del **Municipio de Cosoltepec, Distrito de Huajuapán;**

10.41 Artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Cosolapa, Distrito de Tuxtepec;**

10.42 Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Antonio Tepetlapa, Distrito de Jamiltepec;**

10.43 Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Bautista Atalahuaca, Distrito de Etlá;**

10.44 Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochistlán;** y,

10.45 Artículo 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Nduayaco, Distrito de Teposcolula;** todas del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas el doce de febrero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

III. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ dispone que

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el doce de febrero de dos mil veintidós. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del domingo trece de febrero al lunes catorce de marzo de dos mil veintidós. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de marzo del citado año, no cabe duda de que es oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional,⁴ la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estima transgreden distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, pues considera que se vulneran la seguridad jurídica, la legalidad, y la proporcionalidad y equidad tributarios.

14. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 42/2022 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁴ **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."



presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

15. La representación legal de la presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.⁵

16. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

17. 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.

VI. ESTUDIO DE FONDO

18. **VI.1. Consideraciones previas.** De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierte que la Comisión impugna diversos artículos

⁵ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

"Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. ..."



en temas diferentes, por lo que el estudio del presente asunto se dividirá en dos temas:

- Cobros por servicio de alumbrado público; y,
- Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas.

VI.2. Cobros por servicio de alumbrado público

19. La Comisión accionante aduce, en esencia, que los artículos impugnados establecen que la tarifa por el servicio de alumbrado público se calcula aplicando un porcentaje al consumo privado de energía eléctrica de los sujetos pasivos, lo que significa que en realidad se trata de un impuesto al fluido eléctrico.

20. Agrega que, por lo anterior, los artículos resultan inconstitucionales, ya que el Congreso Local no está habilitado para imponer ese gravamen, pues la Norma Fundamental sólo permite que el Congreso de la Unión establezca un impuesto por consumo de energía eléctrica. En consecuencia, se vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

21. Los argumentos son **fundados**. Este Tribunal Pleno ya ha analizado disposiciones que regulan cuotas por la prestación del servicio de alumbrado público municipal, que resultan contrarias al principio de legalidad por gravar el consumo de energía eléctrica que constituye una competencia exclusiva de la Federación. Incluso, de manera reciente, se han analizado disposiciones similares a las aquí controvertidas de Municipios del Estado de Oaxaca, en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021,⁶ 75/2021⁷ y 77/2021.⁸

⁶ Resuelta el 4 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro,



22. Al respecto, se ha analizado el contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal,⁹ de los que se desprende que corresponde al Congreso

Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

⁷ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Núms. 1852, 1853 y 1854, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de abril de dos mil veintiuno. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

⁸ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez del artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2110, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veintiuno.

⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica."

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: ...

"b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de



de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

23. Asimismo, se establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

24. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

25. Conforme a lo anterior, para determinar si los artículos impugnados por la accionante son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevén; es decir, si se trata de las previstas en el referido artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho.

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.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."



26. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal¹⁰ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

27. Este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución, los cuales se señalan a continuación:

A. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

B. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.

C. Sólo se pueden crear mediante ley.

D. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

E. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

28. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

¹⁰ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



29. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

30. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son los siguientes:

A. Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

B. Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

C. Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

D. Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

E. Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.



31. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

32. Asimismo, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

33. Sentado lo anterior, debe mencionarse que el artículo 20 del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo tres especies del género contribución, a saber: los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales son definidos de la siguiente manera:

"Artículo 20. Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, las que se definen como:

"I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma distintas de las señaladas en las siguientes fracciones;

"II. Contribuciones de mejoras: Son las contribuciones establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban un beneficio directo derivado de la ejecución de obras públicas; y,



"III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio. También son derechos las contribuciones generadas al recibir servicios públicos a cargo del Municipio cuando sean prestados por organismos paramunicipales o descentralizados.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 14 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas."

34. Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los ciudadanos por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.

35. Esto es, resulta claro que, tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el legislador oaxaqueño reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, atendiendo al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

36. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, de lo contrario, no serán consideradas



dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

37. Tratándose de derechos, es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye el elemento tributario conocido como base imponible.

38. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

39. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

40. Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

41. Sentado el parámetro anterior, corresponde analizar el contenido de las normas impugnadas:



<p>1. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Zacatepec, Distrito Mixe, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios Sección primera. Alumbrado público "Artículo 19. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>2. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Evangelista Analco, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 27. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>3. Ley de Ingresos del Municipio de Mártires de Tacubaya, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 43. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>4. Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 30. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>



5. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quiané , Distrito de Zimatlán, Oaxaca.	"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " Artículo 37. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."
6. Ley de Ingresos del Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez , Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.	"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " Artículo 37. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
7. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miltepec , Distrito de Huajuapán, Oaxaca.	"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " Artículo 25. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."
8. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tenango , Distrito de Etlá, Oaxaca.	"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " Artículo 22. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



<p>9. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nuyoó, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca.</p>	<p>"Título tercero "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 13. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
<p>10. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Camotlán, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto) "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios) "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 60. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
<p>11. Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 47. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>12. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiotepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 30. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>



<p>13. Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Cajonos, Disirito de Villa Alta, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 21. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>14. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cieneguilla, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo I "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 18. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>15. Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etlá, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "Artículo 47. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."</p>
<p>16. Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " ...</p>



	<p>"Artículo 54. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 55. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>17. Ley de Ingresos del Municipio de Chahuites, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 47. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 48. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>18. Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tapanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 44. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 45. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>



<p>19. Ley de Ingresos del Municipio de Unión Hidalgo, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " " "Artículo 52. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica." "Artículo 53. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>20. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Estado, Distrito de Etlá, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " " "Artículo 31. Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas que al efecto propongan los Ayuntamientos a la Legislatura del Estado; y, sólo para el caso de que no se publiquen éstas, la tasa aplicable será del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A. ..."</p>
<p>21. Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Cajonos, Distrito de Villa Alta, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo único) "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " " "</p>



	<p>"Artículo 16. En (sic) base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 17. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT. ..."</p>
<p>22. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derecho por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 95. Este derecho se causará y pagará aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>"I. El 4 % al consumo industrial; y,</p> <p>"II. El 8 % al consumo residencial y comercial. ..."</p>
<p>23. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María la Asunción, Distrito de Teotitlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 34. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 35. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>



<p>24. Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Victoria, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público ... "Artículo 18. Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas que al efecto propongan los Ayuntamientos a la Legislatura del Estado; y, sólo para el caso de que no se publiquen éstas, la tasa aplicable será del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A. ..."</p>
<p>25. Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Tlapitepec, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público " ... "Artículo 28. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior." "Artículo 29. Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, la tasa aplicable será del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12 A. ..."</p>



<p>26. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 40. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo, para el caso de que estás no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>27. Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 48. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que estás no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>28. Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Etla, Distrito de Etla, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>" ...</p>



	<p>"Artículo 73. La base de este derecho es el importe que cubran las personas físicas o morales a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 74. Este derecho se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>29. Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 87. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 88. El cobro de este derecho se deberá realizar a la empresa suministradora del servicio de Energía Eléctrica, la cual hará el cobro correspondiente de forma mensual o bimestral, en las cajas recaudadoras de la empresa que suministre la energía eléctrica denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE). Siempre y cuando dicho pago no represente más del 08 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario. ..."</p>
<p>30. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de Etlá, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>" ...</p>



	<p>"Artículo 54. Es pase de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 55. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 7 % (sic) y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>31. Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 85. La base de este derecho es el importe que cubran las personas físicas, morales y/o unidades económicas a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 86. Este derecho se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>32. Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Usila, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>Sección primera. Alumbrado público</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 40. Es base este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p> <p>"Artículo 41. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>



<p>33. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Juquila, Distrito de Juquila, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "... "Artículo 41. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica." "Artículo 42. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT. ..."</p>
<p>34. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "... "Artículo 39. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior."</p>
<p>35. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo único "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Alumbrado público "... "Artículo 15. Es la base de este derecho el importe que cubran a la comisión federal de electricidad por el servicio de energía eléctrica. ..."</p>



<p>36. Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Alumbrado público</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 47. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."</p>
--	--

42. De los artículos transcritos se advierte que contemplan tres diseños en el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público. Por un lado, algunas normas¹¹ establecen que el derecho se recaudará de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

43. Otras normas¹² establecen que es base del derecho el importe que se cubra a la Comisión Federal de Electricidad o a la empresa que suministre la energía eléctrica, por el servicio de energía eléctrica, aplicando las tasas del ocho por ciento (8 %) a las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07; y cuatro por ciento (4 %) a las tarifas OM, HM, HS y HT, así como a las tarifas 08, 8A, 12 y 12A.¹³ Y las tasas del cuatro por ciento (4 %) al consumo industrial y el ocho por ciento (8 %) al consumo residencial y comercial.¹⁴

¹¹ Leyes de Ingresos de los Municipios de Santiago Zacatepec, San Juan Evangelista Analco, Mártires de Tacubaya, Santo Domingo Tomaltepec, Santa Catarina Quiané, Teococuilco de Marcos Pérez, Santiago Miltepec, Santiago Tenango, Santiago Nuyoó, Santa María Camotlán, Ocotlán de Morelos, San Juan Quiotepec, San Mateo Cajonos, San Juan Cieneguilla y San Francisco Telixtlahuaca.

¹² Leyes de Ingresos de los Municipios de Villa de Zaachila, Chahuities, San Pedro Tapanatepec, Unión Hidalgo, San Juan del Estado, San Francisco Cajonos, Santa Lucía del Camino, Santa María la Asunción, San Lorenzo Victoria, San Mateo Tlapiltepec, Santa Catarina Lachatao, San Pablo Huixtepec, Villa de Etla, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Santiago Suchilquitongo, Zimatlán de Álvarez, San Felipe Usila y Santa Catarina Juquila.

¹³ Sólo en el caso de los Municipios de San Juan del Estado, San Lorenzo Victoria y San Mateo Tlapiltepec.

¹⁴ Tal es el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Campo.



44. Finalmente, diversas normas,¹⁵ de manera similar a las anteriores, únicamente establecen que es base del derecho el importe que se cubra a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica.

45. Ahora bien, respecto al primer diseño de normas que remiten al capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca para la recaudación del derecho por el servicio de alumbrado público, resulta necesario, para determinar si resultan o no constitucionales, acudir precisamente a la legislación a la que remiten.

46. No es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que remiten expresamente a otros ordenamientos para configurar en su totalidad los elementos esenciales de un tributo. Tal es el caso, por ejemplo, de las acciones de inconstitucionalidad 75/2021¹⁶ y 77/2021,¹⁷ previamente citadas, en las que en el estudio de fondo fue necesario tomar en cuenta disposiciones contenidas en un ordenamiento distinto al impugnado, como lo fue la misma Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, toda vez que las Leyes de Ingresos impugnadas remitían a ella para configurar en su totalidad el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público; particularmente, en tanto que en dicha legislación se preveían la base y tasa de la referida contribución.

47. Lo particular del presente asunto radica en que en los artículos impugnados no se prevé ningún elemento del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se agota en remitir, para efecto de su recaudación, a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca y, por ese motivo, los vicios de inconstitucionalidad que se alegan en la demanda se encuentran previstos, en realidad, en un ordenamiento distinto al impugnado.

48. De esta manera, debe aclararse que los artículos impugnados se dotan de contenido a partir de lo dispuesto por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca y, por ello, se tomará en cuenta para así poder determinar, exclusivamente, la validez o invalidez de los artículos efectivamente impugnados.

¹⁵ Leyes de Ingresos de los Municipios de San Juan Colorado, Santa María Chimalapa y Chalcatongo de Hidalgo.

¹⁶ Fojas 14 a 16 del engrose.

¹⁷ Fojas 11 a 15, 26 y 27 del engrose.



49. Ahora bien, el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca dispone:

"Título tercero
"De los derechos

"Capítulo I
"Alumbrado público

"Artículo 39. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"Artículo 40. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

(Reformado, P.O. 31 de diciembre de 2002)

"Artículo 41. **Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstos no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT.**"

(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 1991)

"Artículo 42. El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

(Reformado, P.O. 30 de diciembre de 1999)

"Artículo 43. La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."



"Artículo 44. (Derogado, P.O. 28 de diciembre de 1991) (Republicado, P.O. 30 de diciembre de 2000)."

50. De la ley hacendaria transcrita se desprende que es base de la contribución el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, y que la tasa aplicable será la prevista en las Leyes de Ingresos Municipales, y si éstas no se publican, las tasas aplicables serán del ocho por ciento (8 %) para las tarifas 01, 1A 1B, 1C, 02, 03 y 07, y cuatro por ciento (4 %) para las tarifas OM, HM, HS y HT.

51. Conforme a esto, los elementos referidos corresponden a contribuciones de tipo "impuestos", en tanto que para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los propietarios o poseedores de predios realizan; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera del lugar en que se realiza el consumo; esto es, calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. Por tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo particular de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquel del que todos se favorecen en la misma medida.

52. Así, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público, que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

53. Sobre el particular, debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

54. El anterior razonamiento permite revelar la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto,



dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador local lo denominó.¹⁸

55. En este orden de ideas, no obstante que los artículos impugnados, en correlación con los preceptos a que remiten, denominan a la contribución de mérito "derecho", materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal.

56. Por lo anterior, los artículos impugnados –que gravan el consumo de energía eléctrica– son contrarios a la Constitución Federal, al emitirse en invasión de la esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión. Ello, pues no debe perderse de vista que esa facultad conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, se entiende vedada a los Estados o a la Ciudad de México.¹⁹

57. El anterior razonamiento también resulta aplicable al resto de las normas impugnadas, pues si bien no remiten a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca para la recaudación del derecho, expresamente establecen que es base del derecho el importe que se cubra a la Comisión Federal de Electricidad o a la empresa que suministre la energía eléctrica, por el servicio de energía eléctrica, aplicando las tasas del ocho por ciento (8 %) a las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07; y cuatro por ciento (4 %) a las tarifas OM, HM, HS y HT, así como a las tarifas 08, 8A, 12 y 12A. Y el cuatro por ciento (4 %) al consumo industrial y el ocho por ciento (8 %) al consumo residencial y comercial.

¹⁸ Es aplicable la tesis aislada del Pleno, de rubro y texto: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital: 232852.

¹⁹ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



58. Es decir, el restante de las disposiciones impugnadas, también contemplan como base del derecho por el servicio de alumbrado público el importe del consumo que se cubra a la empresa que suministre la energía eléctrica, señalando, en algunos casos, las tasas del ocho por ciento (8%) y del cuatro por ciento (4%) por dicho consumo particular.

59. En estas condiciones, se concluye que el Congreso del Estado de Oaxaca carece de facultades para ordenar la recaudación de una contribución que tiene como base el consumo de energía eléctrica, toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.²⁰

60. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

61. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen

²⁰ Resulta aplicable la jurisprudencia P. 6 del Pleno, de rubro y texto: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las Legislaturas Locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de mil novecientos ochenta y ocho, página 134, registro digital: 206077.



obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

62. Por tanto, al resultar **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante, se **declara la invalidez** de las siguientes normas:

62.1 Artículo 19 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Zacatepec**, Distrito Mixe;

62.2 Artículos 54 y 55 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Zaachila**, Distrito de Zaachila;

62.3 Artículo 39 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Colorado**, Distrito de Jamiltepec;

62.4 Artículo 27 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Evangelista Analco**, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;

62.5 Artículo 43 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Mártires de Tacubaya**, Distrito de Jamiltepec;

62.6 Artículo 30 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santo Domingo Tomaltepec**, Distrito del Centro;

62.7 Artículos 47 y 48 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chahuites**, Distrito de Juchitán;

62.8 Artículos 44 y 45 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pedro Tapanatepec**, Distrito de Juchitán;

62.9 Artículo 15 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Chimalapa**, Distrito de Juchitán;

62.10 Artículo 37 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Quiané**, Distrito de Zimatlán;



62.11 Artículo 37 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez**, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;

62.12 Artículo 25 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Miltepec**, Distrito de Huajuapán;

62.13 Artículos 52 y 53 de la Ley de Ingresos **del Municipio de Unión Hidalgo**, Distrito de Juchitán;

62.14 Artículo 31 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan del Estado**, Distrito de Etla;

62.15 Artículo 47 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chalcatongo de Hidalgo**, Distrito de Tlaxiaco;

62.16 Artículo 22 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Tenango**, Distrito de Etla;

62.17 Artículo 13 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Nuyoó**, Distrito de Tlaxiaco;

62.18 Artículo 60 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Camotlán**, Distrito de Huajuapán;

62.19 Artículos 16 y 17 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Cajonos**, Distrito de Villa Alta;

62.20 Artículo 47 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Ocotlán de Morelos**, Distrito de Ocotlán;

62.21 Artículo 95 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Lucía del Camino**, Distrito del Centro;

62.22 Artículo 30 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Quiotepec**, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;



62.23 Artículos 34 y 35 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María la Asunción**, Distrito de Teotitlán;

62.24 Artículo 18 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Lorenzo Victoria**, Distrito de Silacayoápam;

62.25 Artículo 21 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Cajonos**, Distrito de Villa Alta;

62.26 Artículos 28 y 29 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Tlapiltepec**, Distrito de Coixtlahuaca;

62.27 Artículo 18 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Cienguilla**, Distrito de Silacayoápam;

62.28 Artículo 40 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Lachatao**, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;

62.29 Artículo 48 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pablo Huixtepec**, Distrito de Zimatlán;

62.30 Artículos 73 y 74 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Etna**, Distrito de Etna;

62.31 Artículos 87 y 88 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León**, Distrito de Huajuapán;

62.32 Artículos 54 y 55 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Suchilquitongo**, Distrito de Etna;

62.33 Artículo 47 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Telixtlahuaca**, Distrito de Etna;

62.34 Artículos 85 y 86 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Zimatlán de Álvarez**, Distrito de Zimatlán;



62.35 Artículos 40 y 41 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Felipe Usila**, Distrito de Tuxtepec; y,

62.36 Artículos 41 y 42 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Juquila**, Distrito de Juquila, todas del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

VI.3. Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas

63. La Comisión accionante aduce, en esencia, que los artículos impugnados prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de información en los archivos municipales, así como por la expedición de copias simples y certificadas. De esta manera, las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

64. De manera adicional, señala que en la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León se realiza una distinción respecto a las hojas adicionales cuando se trata de certificaciones o copias simples, por lo que, además de ser desproporcional, no hay justificación para establecer un costo por las primeras veinte o veinticinco fojas y otro por cada foja adicional, pues se utilizan exactamente los mismos materiales en los dos casos.

65. Los argumentos planteados son **fundados**.

66. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.

67. Al respecto, este Alto Tribunal en diversos precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2020²¹ y –de manera reciente– en las acciones de

²¹ Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar



inconstitucionalidad 51/2021,²² 33/2021,²³ 75/2021²⁴ y 77/2021²⁵ ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

68. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.²⁶

Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples".

²² Resuelta el 4 de octubre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

²³ Resuelta el 7 de octubre de 2021, 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 separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo.

²⁴ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del estudio del principio de gratuidad, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

²⁵ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "Expedición de copias certificadas".

²⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las



69. Asimismo, en dichos precedentes se ha destacado que las Salas de este Alto Tribunal han señalado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.'. Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro digital: 196934.

Así como la tesis P./J. 3/98, cuyos rubro y texto es: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro digital: 196933.



70. Además, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

71. Las Salas adujeron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones, las Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

72. A partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

73. Se destacó que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

74. Tales consideraciones dieron origen a la tesis 1a./J. 132/2011²⁷ de la Primera Sala, así como a la tesis 2a. XXXIII/2010²⁸ de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁷ Tesis de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS



75. Sentado el parámetro anterior, se procede a analizar el contenido de los artículos impugnados:

DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 3, página 2077 y registro digital: 160577.

²⁸ Tesis de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de dos mil diez, página 274, registro digital: 164477.



<p>1. Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección Tercera. Por certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 63. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">"Concepto</th> <th style="text-align: right;">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">150.00 ..."</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00 ..."
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00 ..."				
<p>2. Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección segunda. Por certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 32. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">"Concepto</th> <th style="text-align: right;">Cuota</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">3.00 ..."</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00 ..."
"Concepto	Cuota				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00 ..."				



<p>3. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo único "Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público</p> <p>"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td>Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>3.00 ..."</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00 ..."
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00 ..."				
<p>4. Ley de Ingresos del Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 44. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td>Cuota (pesos)</td> </tr> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>150.00 Por evento."</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota (pesos)	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00 Por evento."
"Concepto	Cuota (pesos)				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00 Por evento."				



<p>5. Ley de Ingresos del Municipio de Cosolapa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección Segunda. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">30.00"</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00"
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00"				
<p>6. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiotepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 33. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">50.00"</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00"
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00"				



<p>7. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María la Asunción, Distrito de Teotitlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones " ... "Artículo 40. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: "Concepto Cuota pesos "I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 20.00"</p>
<p>8. Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Tepetlapa, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección Primera. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones " ... "Artículo 29. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: "Concepto Cuota (pesos) "I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 30.00"</p>



<p>9. Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Victoria, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 25. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="558 667 671 690">"Concepto</th> <th data-bbox="880 667 1052 690">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="558 723 883 799">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="931 778 996 799">20.00"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	20.00"		
"Concepto	Cuota en pesos						
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	20.00"						
<p>10. Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Tlapiltepec, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="558 1295 671 1318">"Concepto</th> <th data-bbox="756 1295 1052 1318">Cuota en pesos</th> <th data-bbox="756 1295 1052 1324">Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="558 1351 840 1427">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="844 1405 840 1427">50.00</td> <td data-bbox="844 1405 1028 1427">Por evento"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	Por evento"
"Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	Por evento"					



<p>11. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, Distrito de Etna, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>Sección primera. Por certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 23. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"><thead><tr><th>"Concepto</th><th>Cuota (en pesos)</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>3.00"</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota (en pesos)	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00"
"Concepto	Cuota (en pesos)				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00"				
<p>12. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección Tercera. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"><thead><tr><th>"Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>50.00"</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00"
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00"				



<p>13. Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de nochixtlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>...</p> <p>"Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="558 640 671 664">"Concepto</th> <th data-bbox="888 640 1042 664">Cuota (pesos)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="558 695 883 773">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="931 750 1004 773">100.00</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota (pesos)	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00
"Concepto	Cuota (pesos)				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00				
<p>14. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nduayaco, Distrito de Teposcolula, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo I "Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público</p> <p>"Sección Segunda. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 19. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th data-bbox="558 1268 671 1291">"Concepto</th> <th data-bbox="888 1268 1042 1291">Cuota (pesos)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="558 1376 883 1455">"III. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="924 1430 1008 1455">100.00."</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota (pesos)	"III. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00."
"Concepto	Cuota (pesos)				
"III. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00."				



<p>15. Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Usila, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección Segunda. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"><thead><tr><th>"Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>30.00"</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00"
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00"				
<p>16. Ley de Ingresos del Municipio de Chahuities, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 58. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"><thead><tr><th>"Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr></thead><tbody><tr><td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales</td><td>5.00</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	5.00
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	5.00				



	<p>" ...</p> <p>"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal 15.00."</p>
<p>17. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quiané, Distrito de Zimatlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones " ... "Artículo 41. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: "Concepto Cuota pesos "I. Copias y búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.00"</p>
<p>18. Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección tercera. Por certificaciones, constancias y legalizaciones " ... "Artículo 51. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p>



	"Concepto	Cuota (pesos)
	"I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	50.00
	" ...	
	"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	100.00"
	"Título cuarto "De los derechos "Capítulo II "Derecho por prestación de servicios	
	"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones	
	" ...	
19. Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro, Oaxaca.	" Artículo 108. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos en el área respectiva de la tesorería, se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
	"Concepto	Cuota en pesos
	"I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales, por hoja	65.00
	" ...	
	"III. Búsqueda de documentos	60.00"



<p>20. Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Cajonos, Distrito de VILLA Alta, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección Segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 24. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>"Concepto</th> <th>Cuota (pesos)</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>1.00</td> <td>Eventual</td> </tr> <tr> <td>" ...</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"III. Búsqueda de documento en el archivo municipal</td> <td>80.00</td> <td>Eventual."</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota (pesos)	Periodicidad	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	1.00	Eventual	" ...			"III. Búsqueda de documento en el archivo municipal	80.00	Eventual."
"Concepto	Cuota (pesos)	Periodicidad											
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	1.00	Eventual											
" ...													
"III. Búsqueda de documento en el archivo municipal	80.00	Eventual."											
<p>21. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de Etlá, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección cuarta. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>" ...</p> <p>"Artículo 67. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p>												



	"Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad
	"I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	100.00	Por evento
	" ...		
	"VII. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	100.00	Por evento."
	"Título quinto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones " ... " Artículo 51. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
22. Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tellxtlahuaca, Distrito de Etlá, Oaxaca.	"Concepto		Cuota en pesos
	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja	60.00	
	" ...		
	"III. Demás certificaciones que las disposiciones legales y reglamentarias definan a cargo del Ayuntamiento " ...		
	"d) Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00"	



<p>23. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ayuquililla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 53. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Búsqueda de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales</td> <td style="text-align: right;">30.00</td> </tr> <tr> <td>"...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td> <td style="text-align: right;">30.00."</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Búsqueda de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	30.00	"...		"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30.00."
"Concepto	Cuota en pesos								
"I. Búsqueda de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	30.00								
"...									
"V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30.00."								
<p>24. Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Zahuatlán, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.</p>	<p>"Título tercero "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección primera. Por certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p>								



	<p>"Artículo 12. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>"Concepto</th> <th>Cuota pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>" ...</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"II. Búsqueda de documentos</td> <td>25.00</td> <td>Por evento."</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota pesos	Periodicidad	" ...			"II. Búsqueda de documentos	25.00	Por evento."
"Concepto	Cuota pesos	Periodicidad								
" ...										
"II. Búsqueda de documentos	25.00	Por evento."								
<p>25. Ley de Ingresos del Municipio de Cosoltepec, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección primera. Certificaciones, constancias y legalizaciones " ...</p> <p>"Artículo 23. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>"Concepto</th> <th>Cuota pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>" ...</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>"II. Búsqueda de documentos</td> <td>30.00</td> <td>Por evento."</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota pesos	Periodicidad	" ...			"II. Búsqueda de documentos	30.00	Por evento."
"Concepto	Cuota pesos	Periodicidad								
" ...										
"II. Búsqueda de documentos	30.00	Por evento."								
<p>26. Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tapanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos "Capítulo II "Derechos por prestación de servicios "Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p>									



	<p>" ...</p> <p>"Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>" ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"XXIV. Búsqueda de documentos en archivo municipal</td> <td style="text-align: right;">200.00."</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	" ...		"XXIV. Búsqueda de documentos en archivo municipal	200.00."											
"Concepto	Cuota en pesos																	
" ...																		
"XXIV. Búsqueda de documentos en archivo municipal	200.00."																	
<p>27. Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca.</p>	<table border="0"> <tr> <td style="text-align: center;">"Título cuarto "Derechos</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"Sección Segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</td> <td></td> </tr> <tr> <td>" ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">40.00</td> </tr> <tr> <td>" ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"VI. Búsqueda de documentos en el archivo Municipal</td> <td style="text-align: right;">50.00"</td> </tr> </table> </td> </tr> </table>	"Título cuarto "Derechos		"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios		"Sección Segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones		" ...		"Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">40.00</td> </tr> <tr> <td>" ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"VI. Búsqueda de documentos en el archivo Municipal</td> <td style="text-align: right;">50.00"</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	40.00	" ...		"VI. Búsqueda de documentos en el archivo Municipal	50.00"
"Título cuarto "Derechos																		
"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios																		
"Sección Segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones																		
" ...																		
"Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="0"> <tr> <td>"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td>"I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td style="text-align: right;">40.00</td> </tr> <tr> <td>" ...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"VI. Búsqueda de documentos en el archivo Municipal</td> <td style="text-align: right;">50.00"</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	40.00	" ...		"VI. Búsqueda de documentos en el archivo Municipal	50.00"										
"Concepto	Cuota en pesos																	
"I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	40.00																	
" ...																		
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo Municipal	50.00"																	



28. Ley de Ingresos del Municipio de **Zimatlán de Álvarez**, Distrito de Zimatlán, Oaxaca.

"Título quinto
"Derechos

"Capítulo II
"Derechos por prestación de servicios

"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones

"...

"Artículo 100. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones, constancias de legalización y demás certificaciones, y se pagarán conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	Cuota en pesos
-----------	----------------

"I. Búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00
---	--------

"...

"XII. Certificación de impresiones blanco y negro o a color tamaño oficio, por cada lado de hoja	8.00"
--	-------

29. Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Catarina Juquila**, Distrito de Juquila, Oaxaca.

"Título quinto
"Derechos

"Capítulo II
"Derechos por prestación de servicios

"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones

"...



	<p>"Artículo 51. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"> <tr> <td style="width: 70%;">"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td colspan="2">"I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja 30.00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">"...</td> </tr> <tr> <td>"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td> <td style="text-align: right;">200.00"</td> </tr> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja 30.00		"...		"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00"								
"Concepto	Cuota en pesos																
"I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja 30.00																	
"...																	
"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00"																
<p>30. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miltepec, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.</p>	<table border="0"> <tr> <td style="width: 70%;">"Título cuarto "Derechos</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones</td> </tr> <tr> <td colspan="2">"...</td> </tr> <tr> <td colspan="2">"Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</td> </tr> <tr> <td style="width: 70%;">"Concepto</td> <td style="text-align: right;">Cuota en pesos</td> </tr> <tr> <td colspan="2">"I. Certificado de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">80.00"</td> </tr> </table>	"Título cuarto "Derechos		"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios		"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones		"...		"Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		"Concepto	Cuota en pesos	"I. Certificado de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales			80.00"
"Título cuarto "Derechos																	
"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios																	
"Sección segunda. Certificaciones, constancias y legalizaciones																	
"...																	
"Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:																	
"Concepto	Cuota en pesos																
"I. Certificado de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales																	
	80.00"																



<p>31. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tenango, Distrito de Etlá, Oaxaca.</p>	<p>"Título cuarto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 26. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"><thead><tr><th data-bbox="558 640 671 665">"Concepto</th><th data-bbox="880 640 1052 665">Cuota en pesos</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="558 695 910 773">"I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td data-bbox="931 748 1000 773">90.00"</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	90.00"
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	90.00"				
<p>32. Ley de Ingresos del Municipio de Unión Hidalgo, Distrito de Juchitán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "De los derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Por certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 61. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="0"><thead><tr><th data-bbox="558 1237 671 1262">"Concepto</th><th data-bbox="880 1237 1052 1262">Cuota en pesos</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="558 1291 910 1452">"I. Expedición y certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales</td><td data-bbox="923 1428 1008 1453">100.00."</td></tr></tbody></table>	"Concepto	Cuota en pesos	"I. Expedición y certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	100.00."
"Concepto	Cuota en pesos				
"I. Expedición y certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	100.00."				



<p>33. Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 55. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="557 665 671 690">"Concepto</th> <th data-bbox="747 665 1048 690">Cuota en pesos</th> <th data-bbox="747 665 1048 690">Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="557 720 837 827">"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td data-bbox="811 802 892 827">150.00</td> <td data-bbox="904 802 1006 827">Por evento</td> </tr> <tr> <td colspan="3" data-bbox="557 860 591 885">"...</td> </tr> <tr> <td data-bbox="557 915 759 968">"V. Certificación de documentos</td> <td data-bbox="777 943 858 968">100.00</td> <td data-bbox="870 943 1042 968">Por certificación"</td> </tr> </tbody> </table>	"Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00	Por evento	"...			"V. Certificación de documentos	100.00	Por certificación"
"Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad											
"I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00	Por evento											
"...													
"V. Certificación de documentos	100.00	Por certificación"											
<p>34. Ley de Ingresos del Municipio De San Pablo Huixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca.</p>	<p>"Título quinto "Derechos</p> <p>"Capítulo II "Derechos por prestación de servicios</p> <p>"Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones</p> <p>"...</p> <p>"Artículo 57. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p>												



	"Concepto	Cuota en pesos
	"I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja	3.00
	"II. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales	70.00
	"..."	
	"VI. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00."
	"Título quinto "Derechos	
	"Capítulo II"Derechos por prestaciones de servicios	
	"Sección tercera. Por certificaciones, constancias y legalizaciones	
	"..."	
35. Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Distrito de Huajuapán, Oaxaca.	"Artículo 97. Ei pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
	"Concepto	Cuota en pesos
		Periodicidad
	"..."	
	"VIII. Certificación de documentos hasta veinte fojas	120.00
		Por evento
	"IX. Por cada copia adicional certificada después de veinte fojas	2.00
		Por evento
	X. Gaceta municipal de 1 a 15 fojas	120.00
		Por evento



"XI. Por cada copia adicional certificada después de quince fojas de gaceta municipal	2.00	Por evento
" ...		
"XIII. Copias simples de documentos diversos por búsqueda hasta veinte fojas	100.00	Por evento
"XIV. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional (después de veinte fojas)	1.00	Por evento"

76. De los artículos transcritos se advierte que contemplan cuotas por derechos de búsqueda de documentos, búsqueda de documentos existentes en archivos municipales, así como los derivados de las actuaciones de servidores públicos municipales; copias simples y certificadas de documentos, así como de la gaceta municipal; copias simples y certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, así como de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.

77. Asimismo, los montos por búsqueda de documentos oscilan entre \$1.00 (un peso) y \$200.00 (doscientos pesos); por copias simples entre \$1.00 (un peso) y \$150.00 (ciento cincuenta pesos); y por copias certificadas entre \$2.00 (dos pesos) y \$120.00 (ciento veinte pesos).

78. Así, a consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo sostiene la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

79. En el supuesto relativo a las certificaciones, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.



80. Respecto a los cobros por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que las cuotas previstas resultan abiertamente desproporcionales, pues, como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

81. Asimismo, debe destacarse que, respecto a los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Villa de Zaachila, Santo Domingo Tomaltepec, Santa María Ozolotepec, Cosolapa, San Juan Quitepec, Santa María la Asunción, San Antonio Tepetlapa, San Lorenzo Victoria, San Juan Bautista Atlatlahuaca, Santa Catarina Lachatao, Magdalena Zahuatlán, Santa María Nduayaco, San Felipe Usila, Santa Catarina Quiané, que refieren a la expedición de copias simples de documentos; así como los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chahuities, Santa Catarina Quiané, Chalcatongo de Hidalgo, Santa Lucía del Camino, San Francisco Telixtlahuaca, Santiago Ayuquillilla, San Pedro Tapanatepec, San Juan Colorado, Zimatlán de Álvarez, Santa Catarina Juquila, San Pablo Huixtepec, que contemplan la búsqueda de documentos; y los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de San Juan Colorado, Santiago Miltepec, Santiago Tenango, San Pablo Huixtepec, que refieren a la certificación de documentos; también contravienen el principio de seguridad jurídica, pues de su redacción no puede desprenderse si los montos que contemplan se cobrarán con motivo de una hoja o por un documento o varios documentos completos que hayan sido solicitados –ya sea para copia simple, certificada o búsqueda–, con independencia del número de hojas, lo que genera, en realidad, una incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar.

82. Atendiendo a las consideraciones precisadas, lo procedente es **declarar la invalidez** de las siguientes normas:

82.1 Artículo 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila;**



82.2 Artículo 53, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Ayuquililla, Distrito de Huajuapán;**

82.3 Artículo 42, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec;**

82.4 Artículo 12, fracción II, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Simón Zahuatlán, Distrito de Huajuapán;**

82.5 Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro;**

82.6 Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán;**

82.7 Artículo 23, fracción II, de la ley de Ingresos del **Municipio de Cosoltepec, Distrito de Huajuapán;**

82.8 Artículo 58, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chahuities, Distrito de Juchitán;**

82.9 Artículo 50, fracción XXIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pedro Tapanatepec, Distrito de Juchitán;**

82.10 Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Quiané, Distrito de Zimatlán;**

82.11 Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Teocoacuilco de Marcos Pérez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

82.12 Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Miltepec, Distrito de Huajuapán;**

82.13 Artículo 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Unión Hidalgo, Distrito de Juchitán;**



82.14 Artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Cosolapa, Distrito de Tuxtepec;**

82.15 Artículo 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco;**

82.16 Artículo 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Tenango, Distrito de Etlá;**

82.17 Artículo 55, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán;**

82.18 Artículo 108, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro;**

82.19 Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Quiotepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

82.20 Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María la Asunción, Distrito de Teotitlán;**

82.21 Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Antonio Tepetlapa, Distrito de Jamiltepec;**

82.22 Artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Lorenzo Victoria, Distrito de Silacayoápam;**

82.23 Artículo 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Cajonos, Distrito de Villa Alta;**

82.24 Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Tlapiltepec, Distrito de Coixtlahuaca;**

82.25 Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Bautista Atatlahuaca, Distrito de Etlá;**



82.26 Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Lachatao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

82.27 Artículo 57, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pablo Huixtepec, Distrito de Zimatlán;**

82.28 Artículo 97, fracciones VIII, IX, X, XI, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Distrito de Huajuapán;**

82.29 Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán;**

82.30 Artículo 67, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de Etlá;**

82.31 Artículo 51, fracciones I y III, inciso d), de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etlá;**

82.32 Artículo 100, fracciones I y XII, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán;**

82.33 Artículo 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Nduayaco, Distrito de Teposcolula,**

82.34 Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Felipe Usila, Distrito de Tuxtepec;** y,

82.35 Artículo 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Juquila, Distrito de Juquila,** todos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

83. Finalmente, este Pleno no considera necesario analizar el resto de los argumentos esgrimidos en los conceptos de invalidez, ante la declaratoria de invalidez de todas las normas combatidas. Apoya esta determinación el criterio



contenido en la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁹

VII. EFECTOS

84. 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 cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen 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.

85. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes artículos de Leyes de Ingresos de Municipios de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós:

i. 19 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Zacatepec, Distrito Mixe;**

ii. 54, 55 y 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila;**

iii. 39 y 42, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec;**

iv. 27 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Evangelista Analco, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

v. 43 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Mártires de Tacubaya, Distrito de Jamiltepec;**

²⁹ Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, registro digital: 181398.



vi. 30 y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro;**

vii. 47, 48 y 58, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chahuities, Distrito de Juchitán;**

viii. 44, 45 y 50, fracción XXIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pedro Tapanatepec, Distrito de Juchitán;**

ix. 15 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Chimalapa, Distrito de Juchitán;**

x. 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Quiané, Distrito de Zimatlán;**

xi. 37 y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

xii. 25 y 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Miltepec, Distrito de Huajuapán;**

xiii. 52, 53 y 61, fracción I, de la Ley de Ingresos **del Municipio de Unión Hidalgo, Distrito de Juchitán;**

xiv. 31 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan del Estado, Distrito de Etla;**

xv. 47 y 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco;**

xvi. 22 y 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Tenango, Distrito de Etla;**

xvii. 13 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Nuyoó, Distrito de Tlaxiaco;**

xviii. 60 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Camotlán, Distrito de Huajuapán;**



xix. 16 y 17 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Cajonos, Distrito de Villa Alta;**

xx. 47 y 55, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Ocotlán de Morelos, Distrito de Ocotlán;**

xxi. 95 y 108, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro;**

xxii. 30 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Quiotepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

xxiii. 34, 35 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María la Asunción, Distrito de Teotitlán;**

xxiv. 18 y 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Lorenzo Victoria, Distrito de Silacayoápam;**

xxv. 21 y 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Cajonos, Distrito de Villa Alta;**

xxvi. 28, 29 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Mateo Tlapiltepec, Distrito de Coixtlahuaca;**

xxvii. 18 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Cieneguilla, Distrito de Silacayoápam;**

xxviii. 40 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Lachatao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**

xxix. 48 y 57, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pablo Huixtepec, Distrito de Zimatlán;**

xxx. 73 y 74 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Villa de Etla, Distrito de Etla;**



xxxi. 87, 88 y 97, fracciones VIII, IX, X, XI, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Distrito de Huajuapán;**

xxxii. 54, 55 y 67, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de Etla;**

xxxiii. 47 y 51, fracciones I y III, inciso d), de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etla;**

xxxiv. 85, 86 y 100, fracciones I y XII, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán;**

xxxv. 40, 41 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Felipe Usila, Distrito de Tuxtepec;**

xxxvi. 41, 42 y 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Juquila, Distrito de Juquila;**

xxxvii. 53, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Ayuquillilla, Distrito de Huajuapán;**

xxxviii. 12, fracción II, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Simón Zahuatlán, Distrito de Huajuapán;**

xxxix. 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán;**

xl. 23, fracción II, de la ley de Ingresos del **Municipio de Cosoltepec, Distrito de Huajuapán;**

xli. 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Cosolapa, Distrito de Tuxtepec;**

xlii. 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Antonio Tepetlapa, Distrito de Jamiltepec;**



xl.iii. 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Bautista Atlatlahuaca, Distrito de Etna;**

xliv. 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán;** y

xlv. 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Nduayaco, Distrito de Teposcolula.**

86. **Extensión de efectos de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse a las siguientes disposiciones:

i. 37 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Catarina Lachatao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez;**³⁰

ii. 45, de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Pablo Huixtepec, Distrito de Zimatlán;**³¹

iii. 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec;**³² y

87. Ello, pues los artículos contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado en el "Tema VI.2. Cobros por servicio de alumbrado público", consistente en que remiten a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca para la recaudación del derecho por el servicio de alumbrado público, y de la lectura de ésta se advierte que se configura un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, cuya competencia corresponde al Congreso de la Unión.³³

³⁰ "Artículo 37. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

³¹ "Artículo 45. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

³² "Artículo 36. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

³³ Se cita en apoyo la tesis P./J. 32/2006 del Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo ... la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez



88. Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.

89. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Congreso del Estado de Oaxaca deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en términos de lo resuelto en el presente fallo respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

90. **Notificaciones:** Deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 47, 48 y 58, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chahuities, 47 y 51, fracciones I y

de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1169, registro digital: 176056.



VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cosolapa, 23, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cosoltepec, 87, 88 y 97, fracciones VIII, IX, X, XI, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mártires de Tacubaya, 47 y 55, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Tepetlapa, 40, 41 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Usila, 16 y 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Cajonos, 47 y 51, fracciones I y III, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Atlatlahuaca, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cieneguilla, 39 y 42, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Estado, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Evangelista Analco, 30 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiotepec, 18 y 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Victoria, 21 y 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Cajonos, 28, 29 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Tlapiltepec, 48 y 57, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, 44, 45 y 50, fracción XXIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tapanatepec, 12, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Zahuatlán, 41, 42 y 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Juquila, 40 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quiané, 95 y 108, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Camino, 34, 35 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María la Asunción, 60 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Camotlán, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chimalapa, 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nduayaco, 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ozolotepec, 53, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ayuquillilla, 25 y 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miltepec, 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nuyoó, 54, 55 y 67, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, 22 y 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Muni-



cipio de Santiago Tenango, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Zacatepec, 30 y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, 37 y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez, 52, 53 y 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Unión Hidalgo, 73 y 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Etla, 54, 55 y 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila y 85, 86 y 100, fracciones I y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión de los artículos 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintidós, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; 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 resolutiveo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González



Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por 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, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros por servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 47 y 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chahuities, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, 87 y 88 de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mártires de Tacubaya, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Usila, 16 y 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Cajonos, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cieneguilla, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Estado, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Evangelista Analco, 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiotepec, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Victoria, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Cajonos, 28 y 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Tlapiltepec, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, 44 y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tapanatepec, 41 y 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Juquila, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quiané, 95 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Camino, 34 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María la Asunción, 60 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Camotlán, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chimalapa, 25 de la Ley de Ingresos del



Municipio de Santiago Miltepec, 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nuyoó, 54 y 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tenango, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Zacatepec, 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Unión Hidalgo, 73 y 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Etna, 54 y 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila y 85 y 86 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintidós.

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 en contra de los artículos que prevén cuotas menores a un peso, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra del artículo 57, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, Laynez Potisek en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Pérez Dayán en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas", consistente en declarar la invalidez de los artículos 58, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chahuities, 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cosolapa, 23, fracción II, de la ley de Ingresos del Municipio de Cosoltepec, 97, fracciones VIII, IX, X, XI, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, 55, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocotlán de Morelos, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Tepetlapa, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Usila, 51, fracciones I y III, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Atlatlahuaca, 42, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del



Municipio de San Juan Colorado, 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiotepec, 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Victoria, 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Cajonos, 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Tlapiltepec, 57, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, 50, fracción XXIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tapanatepec, 12, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Zahuatlán, 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Juquila, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quiané, 108, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Camino, 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María la Asunción, 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nduayaco, 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ozolotepec, 53, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ayuquillilla, 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miltepec, 67, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tenango, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teococuilco de Marcos Pérez, 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Unión Hidalgo, 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila y 100, fracciones I y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintidós.

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 incluso por extensión de la invalidez a los artículos del 39 al 43 de la Ley de Hacienda Municipal, Aguilar Morales incluso por extensión de la invalidez a los artículos del 39 al 43 de la Ley de Hacienda Municipal, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek incluso por extensión de la invalidez a los artículos del 39 al 43 de la Ley de Hacienda Municipal, Pérez



Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) Declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Lachatao, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintidós; en razón de que comparte el vicio de invalidez de las normas analizadas en el tema de alumbrado público.

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, la propuesta 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 Oaxaca, 3) Vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 4) Notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN VII, Y 33, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS ESTADOS PARTE DEBEN HACER CONSULTA CUANDO LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS TIENEN POR OBJETO HACER EFECTIVA LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y CUANDO DERIVAN DE PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES RELACIONADAS CON ESOS GRUPOS.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

V. DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL. TODAS LAS PERSONAS USUARIAS DEL SISTEMA DE SALUD MENTAL DEBEN SER CONSIDERADAS PERSONAS CON ESA DISCAPACIDAD, PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL MARCO DE DERECHOS HUMANOS QUE LES RESULTA APLICABLE, SIN NECESIDAD DE QUE SE TENGAN QUE OSTENTAR COMO VÍCTIMAS DE DISCRIMINACIÓN O DEBAN PROBAR O MANIFESTAR QUE EN SU VIDA COTIDIANA SE ENFRENTAN CON BARRERAS SOCIALES.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL. DEBE REALIZARSE CUANDO LA REGULACIÓN SE RELACIONE CON LAS OBLIGACIONES DE SUS FAMILIARES HACIA ELLOS.



VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES TANTO A LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL DECRETO 1155, POR EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO PRIMERO EL CAPÍTULO IV "DE LA FAMILIA DE LOS USUARIOS" Y EL ARTÍCULO 4o. BIS DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, LO CUAL IMPLICA QUE SU OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL, INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO 1155, POR EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO PRIMERO EL CAPÍTULO IV "DE LA FAMILIA DE LOS USUARIOS" Y EL ARTÍCULO 4o. BIS DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA NECESIDAD DE QUE EN ESTE TIPO DE MEDIDAS SEAN CONSULTADAS DIRECTAMENTE Y CONFORME A LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA QUE HA RECONOCIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RADICA EN QUE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSTITUYEN UN GRUPO QUE HISTÓRICAMENTE HA SIDO DISCRIMINADO E IGNORADO, POR LO QUE ES NECESARIO CONSULTARLO PARA CONOCER SI LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS



CONSTITUYEN, REAL Y EFECTIVAMENTE, UNA MEDIDA QUE LES BENEFICIE, PERO SOBRE TODO PARA ESCUCHAR LAS APORTACIONES Y OPINIONES QUE EL LEGISLADOR NO TUVO EN CUENTA PARA EMITIR LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 1155, POR EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO PRIMERO EL CAPÍTULO IV "DE LA FAMILIA DE LOS USUARIOS" Y EL ARTÍCULO 4o. BIS DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO 1155, POR EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO PRIMERO EL CAPÍTULO IV "DE LA FAMILIA DE LOS USUARIOS" Y EL ARTÍCULO 4o. BIS DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PSICOSOCIAL EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO 1155, POR EL QUE SE ADICIONA AL TÍTULO PRIMERO EL CAPÍTULO IV "DE LA FAMILIA DE LOS USUARIOS" Y EL ARTÍCULO 4o. BIS DE LA LEY DE SALUD MENTAL DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2021. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.



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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (CEDHSLP).

I. TRÁMITE

1. **Antecedentes.** El once de noviembre de dos mil diecinueve, la diputada del Congreso del Estado de San Luis Potosí, María del Consuelo Carmona Salas, propuso como iniciativa la adición del capítulo IV "De la familia de los usuarios" al título primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí. Dicha iniciativa fue aprobada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno y el trece de abril de ese mismo año fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el **Decreto 1155 en el que se adiciona al título primero el capítulo IV "De la familia de los usuarios", y el artículo 4o. Bis, de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí** (en adelante "el decreto").

2. **Presentación de la demanda.** El trece de mayo de dos mil veintiuno la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, por medio de su presidenta Giovanna Itzel Argüelles Moreno, promovió, en tiempo y forma, una acción de inconstitucionalidad en contra del decreto,¹ recibida por medio de buzón judicial.

3. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **81/2021**

¹ Escrito recibido por buzón judicial el trece de mayo de dos mil veintiuno.



y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.²

4. El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes de conformidad con el artículo 64, párrafo primero, de la ley de la materia, y dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifiesten lo que corresponda.³

5. **Informes.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí, así como el consejero jurídico del Estado, representando al gobernador constitucional de la misma entidad federativa, rindieron sus respectivos informes⁴ en los que defendieron la constitucionalidad del decreto impugnado.

6. **Cierre de instrucción.** Una vez formulados los alegatos de la CEDHSLP, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante ley reglamentaria.⁵

II. COMPETENCIA

7. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad del Decreto 1155 por el que se adiciona al título primero el capítulo IV "De la familia de los usuarios",

² Acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno. Fojas 74 a 75 del expediente en que se actúa.

³ Acuerdo de cuatro de junio de dos mil veintiuno. *Ibidem*, fojas 77 a 79 del expediente.

⁴ Acuerdos de catorce de julio de dos mil veintiuno y cuatro de agosto de ese mismo año. *Ibidem*, fojas 159 y 195.

⁵ Acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno. *Ibidem*, foja 283.



y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

III. OPORTUNIDAD

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.⁶

9. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el trece de abril de dos mil veintiuno por lo que el plazo transcurrió del catorce de abril al trece de mayo del mismo año. Por ello, si el escrito de demanda fue recibido el trece de mayo de dos mil veintiuno, se concluye que se presentó de manera oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

10. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, dispone que los organismos de protección de derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las entidades federativas, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.⁷ Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁷ "Artículo 105. ...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos



Giovanna Itzel Argüelles Moreno, quien en virtud de su carácter de presidenta de la CEDHSP,⁸ se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión⁹ ante este Alto Tribunal, se concluye que **la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.**

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

11. Las autoridades emisora y promulgadora no hicieron valer causal alguna de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal. Lo procedente entonces es estudiar el fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

12. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí impugnó el Decreto 1155 en el que se adiciona al título primero el capítulo IV "De la familia de los usuarios", y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, cuyo contenido es el siguiente:

"Capítulo IV
"De la familia de los usuarios

"Artículo 4o. Bis. El núcleo familiar desempeña una función esencial en el desarrollo de las potencialidades de las personas con algún trastorno mental; para ello deberá:

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁸ Dicho carácter lo acredita con acuerdo de designación como presidenta de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos por parte del Congreso del Estado de San Luis Potosí, para el periodo del uno de abril de dos mil veintiuno al treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco. *Ibidem*, foja 44.

⁹ Los artículos 26, fracción VII y 33, fracciones I y II, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos de San Luis Potosí establece que:

"Artículo 26. La Comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones: ...

"VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

"Artículo 33. La presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:



"I. Proporcionar apoyo, cuidados, protección a la salud, y alimentación suficiente y adecuada;

"II. Respetar los principios de autonomía individual, independencia, no discriminación, y todos aquellos que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos;

"III. Recibir capacitación y orientación por parte de las instituciones públicas, sociales y privadas; y,

"IV. Participar en actividades culturales, educativas, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que contribuyan al desarrollo integral de las personas con alguna enfermedad mental."

13. A juicio de la CEDHSLP esa disposición normativa viola los derechos humanos y plantea los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Primero. Derecho a la igualdad al no establecer concepto de discapacidad acorde con el modelo social. Que la norma impugnada viola el derecho a la igualdad y no discriminación porque al identificar a las personas usuarias de los servicios de salud mental como "enfermo o personas con algún trastorno mental" y no como personas con discapacidad, impide que se aborde la problemática desde el modelo social de la discapacidad y a las personas con discapacidad mental como sujetos de derechos.

Segundo. Derecho al pleno goce de derechos. Que con esta adición, el Legislativo Local delega en la familia de las personas con discapacidad mental, las obligaciones de proporcionar el apoyo, cuidados, protección a la salud, educación, alimentación adecuada, entre otras; dejando en segundo plano las obligaciones que debieran ser garantizadas por las autoridades.

Tercero. Derecho al cuidado y a un nivel de vida adecuado. Que la norma tiene un impacto desproporcional en las mujeres, quienes suelen ser las que se

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

"II. Ejercer la representación de la sociedad en el ejercicio de su función; ..."



encargan de las tareas de cuidado, y que la manera de atribuir el cuidado de las personas con discapacidad de la norma, es contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Cuarto. Derecho de consulta. Que se vulnera el derecho a la consulta contenido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pues pese a que se trata de una norma general que no se refiere a la "discapacidad", sí contiene estipulaciones que generan un impacto en las personas con discapacidad mental y sus familias.

14. De conformidad con los precedentes, la primera cuestión que debemos resolver es si, como lo aduce la accionante, debía de llevarse a cabo una consulta a personas con discapacidad y, en su caso, si ésta se hizo. Ello porque de confirmarse dicha invalidez, sería innecesario resolver sobre el resto de los conceptos.

1. Análisis de la impugnación en relación con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

15. Como lo hemos señalado en diversos precedentes,¹⁰ el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "CDPD") dispone que los Estados Parte deben hacer consulta cuando la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la propia Convención y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.¹¹

16. El derecho a la consulta de las personas con discapacidad está íntimamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 255/2020, acción de inconstitucionalidad 176/2020, acción de inconstitucionalidad 68/2018, acción de inconstitucionalidad 101/2016 y acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017.

¹¹ **Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"... 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."



que rigen la CDPD (artículo 3.a),¹² su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la CDPD) y su derecho a la participación social, así como en la vida política y pública [artículos 3.c¹³ y 29¹⁴ de la CDPD] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

17. Garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en las reformas legislativas y decisiones sobre política pública nacionales, es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y eficacia de todas las acciones encaminadas a favorecer el pleno goce de sus derechos, en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta congruente con sus necesidades reales. Además, reduce la posibilidad de que se vulneren sus derechos pues la autoridad podrá comprender de mejor manera el impacto que una política o norma tendrá de manera directa o por su impacto desproporcional en las personas con discapacidad.

¹² **Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas."

¹³ **Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad."

¹⁴ **Artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Participación en la vida política y pública

"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

"a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas ...

"b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

"i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

"ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones."



18. En este sentido, la primera cuestión a resolver es si la legislación impugnada es una medida relacionada con las personas con discapacidad.

a) ¿La legislación impugnada es una medida relacionada con las personas con discapacidad?

19. En el caso en concreto, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí impugnó el Decreto 1155 en el que se adiciona el título primero al capítulo IV "De la familia y de los usuarios" y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

20. Como se aprecia del contenido de la norma –transcrita en el párrafo 12 de esta sentencia–, ésta no se refiere expresamente a las personas con discapacidad, sino a las "personas con algún trastorno mental".

21. Al respecto, el artículo 1, segundo párrafo, de la CDPD establece que: *"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"*; definición que coincide con lo previsto en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la cual otorga relevancia al entorno social y económico en la determinación de la condición de discapacidad.¹⁵

22. De manera muy similar en el ámbito local, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad define como persona con discapacidad: *"Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias*

¹⁵ **Artículo 1** de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

"Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

"1. Discapacidad

"El término 'discapacidad' significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social."



de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás".¹⁶

23. Como se podrá advertir, la regulación nacional e internacional destaca que no es suficiente con que una persona presente una deficiencia para ser considerada una persona con discapacidad, sino que tal condición deriva además de las "barreras sociales" con las que se enfrenta, que suelen traducirse en impedimentos u obstáculos para disfrutar de un trabajo, vivienda segura, buenos servicios de salud y pertenencia a comunidades, entre otras. Comprensión que favorece el "modelo social" de la discapacidad, respecto al modelo asistencialista, al asumir como causa de la discapacidad al contexto que la genera; es decir, a las deficiencias de la sociedad para generar bienes y servicios que contemplen las necesidades de las personas con discapacidad y los incluyan plenamente en la comunidad.

24. Con base en lo anterior, y tal como lo resolvió la Segunda Sala de esta Suprema Corte en el **amparo en revisión 251/2016**,¹⁷ las deficiencias mentales (usualmente conocidas como enfermedades mentales) no tienen que llevar forzosamente a una condición de discapacidad, puesto que no todas las personas que las presentan se encuentran con las barreras sociales apuntadas. Sin embargo, la gran mayoría de personas que viven con una o varias deficiencias mentales se enfrentan, por un lado, con los síntomas y obstáculos derivados de la propia

¹⁶ Artículo 2 de la Ley General de Inclusión para las Personas con Discapacidad. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXVII. Persona con discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás; ..."

¹⁷ Fallado en sesión del quince de mayo de dos mil diecinueve. Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Eduardo Medina Mora Icaza se encontró legalmente impedido para conocer del asunto. Tema: La omisión de dar contestación al escrito presentado el seis de enero de dos mil quince, en la Dirección General del IMSS, en el que se le solicitó el suministro de diversos medicamentos; la omisión de proporcionar los medicamentos recetados a la parte quejosa derivado de su padecimiento consistente en disritmia cerebral, trastorno por estrés posttraumático y otro.



deficiencia y, por el otro, con los estereotipos y prejuicios en torno a las enfermedades mentales y los obstáculos sociales que les impiden gozar de sus derechos en igualdad de condiciones.

25. Asimismo, en aquel precedente se reconoció que cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina "enfermedad mental", "problema de salud mental", "padecimiento mental", "enfermedad psiquiátrica", o que presente una "deficiencia mental", ya sea comprobada o no, y se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, **debe ser considerada como persona con discapacidad.**

26. De hecho, de los estudios entorno a las personas con discapacidad,¹⁸ así como las recomendaciones de organismos como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se desprende que las personas con deficiencias mentales que suelen ser conocidas como "enfermedad psiquiátrica" o "enfermedad mental", son personas con discapacidad psicosocial. Por ello, ese es el término que se utilizará en esta sentencia.

27. Ahora bien, la Segunda Sala también afirmó que la no auto-adscripción de una persona al grupo de personas con discapacidad, no debe ser un obstáculo para el goce de los derechos contenidos en los tratados y legislación en torno a las personas con discapacidad. Lo anterior, en consideración a que dado los estigmas asociados a la salud mental y a la discapacidad en general, muchas personas que cumplen con las condiciones para ser consideradas personas con discapacidad psicosocial, no se reconocen como tal.

28. Conforme a dichas consideraciones, es válido afirmar que todas las personas usuarias del sistema de salud mental deben ser consideradas personas con discapacidad psicosocial para efectos de la aplicación del marco de derechos humanos que les resulta aplicable, sin necesidad de que se tengan que ostentar como víctimas de discriminación o deban probar o manifestar enfrentarse en su vida cotidiana con barreras sociales.

¹⁸ Fernández María Teresa, "La discapacidad mental o psicosocial y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" en Revista de Derechos Humanos-Dfensor, Número 11, noviembre 2010, consultable en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25716.pdf>.



29. Por ello, consideramos que la reforma impugnada es susceptible de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que regula las obligaciones y derechos que tendrán los familiares de las personas con discapacidad psicosocial que sean usuarias del sistema de salud mental e incluye disposiciones específicas destinadas a garantizar el bienestar, el desarrollo de sus potencialidades, así como en lo general, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad.

30. Las disposiciones relacionadas con las obligaciones que tienen los familiares de las personas con discapacidad adquieren relevancia especial en tanto que deben cuidar establecer un equilibrio entre la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, el respeto a su dignidad y derechos, y por el otro lado las necesidades y posibilidades de sus familiares que muchas veces fungen como su red natural de apoyo.

31. De hecho, de diversas observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁹ se desprende que hay una problemática social consistente en que, en su mayoría, son las familias de personas con discapacidad quienes absorben por completo las necesidades de cuidado y asistencia de las personas con discapacidad. El Comité reprueba esta falta de servicios estatales en la comunidad porque no sólo genera cargas financieras y de vida para las familias, sino que repercute en el disfrute de derechos de las personas con discapacidad. En específico, preocupa la evidencia de que estos esquemas de cuidado, dependientes de las familias, suelen generar restricciones en el derecho a decidir libremente de las personas con discapacidad, generan que las opiniones y deseos de familiares ocupen un lugar primordial sobre la voluntad y preferencias de las personas con discapacidad e incentivan la institucionalización.²⁰

¹⁹ CDPD, Observación General Núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, 27 de octubre de 2017, CRPD/C/GC/5. CDPD, Observación General No. 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 19 de mayo de 2014, CRPD/C/GC/1.

²⁰ CDPD, Proyecto de directrices sobre la desinstitucionalización de las personas con discapacidad, incluso en situaciones de emergencia, octubre 2017, consultable en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Guidelines/CRPD_%20Draft_Guidelines-Spanish.docx.



32. Se entiende así que la obligación de consultar a las personas con discapacidad psicosocial para emitir regulación relacionada con las obligaciones de sus familiares hacia ellos era ineludible. La participación mediante una consulta a las personas con "deficiencias mentales" o "trastornos mentales" sobre la regulación que se analiza en este asunto, es necesaria porque así lo mandata el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con independencia de que en la misma no se haga referencia a ellas como personas con discapacidad.

33. Procede, por tanto, analizar si se llevó a cabo dicha consulta de conformidad con el estándar que han establecido esta Suprema Corte y los organismos internacionales relevantes.

b) ¿Se llevó a cabo la consulta requerida conforme los estándares aplicables?

Estándar aplicable a las consultas a personas con discapacidad.

34. El estándar sobre el derecho a la consulta a personas con discapacidad de la Suprema Corte y los organismos internacionales ha evolucionado en los últimos años. Si bien no hay una legislación que establezca de manera precisa las etapas y requisitos que deben seguir las Legislaturas y los Poderes Ejecutivos cuando van a legislar cuestiones relacionadas con personas con discapacidad o emitir políticas públicas relacionadas con éstas, ya se han desarrollado criterios que dan guía a las autoridades y que permiten a los órganos jurisdiccionales analizar la adecuación de los procesos de consulta que realizan las autoridades, con el estándar aplicable.

35. En este sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,²¹ este Pleno adelantó que las consultas dirigidas a personas

²¹ Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña



con discapacidad para el caso de medidas legislativas deben cumplir con los siguientes requisitos:

A) Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

B) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

C) Accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Declaración de invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho, al no haberse celebrado una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.



Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo. La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

D) Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

E) Significativa. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

F) Con participación efectiva. Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

G) Transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.



36. Estos requisitos resultan compatibles con los estándares internacionales en la materia, especialmente con la Observación General No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis,²² que deben servir como guía al juzgador al evaluar los supuestos procesos de consulta en cada caso.

37. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

c) Proceso de consulta a personas con discapacidad para la reforma a la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el trece de abril de dos mil veintiuno.

38. Esta Suprema Corte considera que no se llevó a cabo un proceso de consulta durante el proceso legislativo que siguió el Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con los estándares internacionales en la materia, por las razones que explicaremos a continuación.

39. De las constancias de autos se observa que, en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

A. Iniciativa. Con fecha once de noviembre de dos mil diecinueve, María del Consuelo Carmona Salas, diputada integrante de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de San Luis Potosí, presentó "*Proyecto de decreto que adiciona al título primero el capítulo IV De la familia de los usuarios, de la Ley de Salud Mental del Estado de San Luis Potosí*".

²² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, 31o. Período de Sesiones, A/HRC/31/62, 12 de enero de 2016.



B. Turno de la iniciativa. El veinte de noviembre de dos mil diecinueve, la Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí turnó dicha iniciativa a la Comisión de Salud y Asistencia Social; y a la diversa de Derechos Humanos, Igualdad y Género del Poder Legislativo de la entidad, bajo el número de turno 3335.

C. Dictamen de la Comisión de Salud y Asistencia Social. En sesión de fecha veintitrés de junio de dos mil veinte, se emitió el dictamen correspondiente por la Comisión de Salud y Asistencia Social del Poder Legislativo de la entidad, en el sentido de aprobar la iniciativa.

D. Dictamen de la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Género. Con fecha veintiuno de enero de dos mil veintiuno, se emitió el dictamen correspondiente por la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Género del Poder Legislativo de la entidad, en el sentido de aprobar la iniciativa.

E. Sesión ordinaria y aprobación del dictamen. En sesión ordinaria número 62 del diecinueve de marzo de dos mil veintiuno del Congreso del Estado de San Luis Potosí se discutió la citada iniciativa bajo el tema "V" del orden del día, que incluía seis dictámenes por discutir. La sesión inició a las diez horas.

El primer dictamen sometido a discusión fue emitido por la Comisión de Salud y Asistencia Social; y la Comisión de Derechos Humanos, Igualdad y Género del Poder Legislativo de la entidad, mismo que se aprobó en lo general por 12 (doce) votos a favor, 11 (once) en contra y 2 (dos) abstenciones. Aprobado el dictamen, se ordenó remitirlo al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

F. Publicación. El trece de abril de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el Decreto 1155 que adiciona al título primero el capítulo IV "De la familia y los usuarios", y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

40. De lo anterior se advierte que **no hay evidencia de que se haya llevado algún proceso que siquiera pretendiera ser una consulta a personas con discapacidad usuarias del sistema de salud mental**, y tampoco fue presentada por las autoridades emisora y promulgadora.



41. Por tanto, debe considerarse que **dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez del capítulo IV "De la familia de los usuarios", adicionado al título primero, y del artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí.**

42. No basta para controvertir tal decisión, la defensa del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sentido de que la reforma no afecta a las personas con discapacidad y que la reforma legislativa genera beneficios para el bienestar y tratamiento de las personas con padecimientos mentales.

43. Conforme a los criterios más recientes del Pleno de esta Suprema Corte,²³ la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, donde deben actualizarse los estándares precisados, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento y, consecuentemente, del producto legislativo.

44. En el mismo sentido, distintos precedentes relacionados²⁴ de este Alto Tribunal, han concluido que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos del grupo.

45. Asimismo, la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes,²⁵ radica en que las personas con discapacidad constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarlo para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir los preceptos ahora impugnados. En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano

²³ Acciones de inconstitucionalidad 244/2020, 204/2020, 176/2020, 84/2021 y 68/2018.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 33/2015, acción de inconstitucionalidad 179/2020, acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, acción de inconstitucionalidad 214/2020.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020.



parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

46. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, en consecuencia, **se declara la invalidez, del capítulo IV "De la familia de los usuarios", perteneciente al título primero, así como del artículo 4o. Bis de la ley impugnada.** Por lo que resulta innecesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO."²⁶

VII. EFECTOS

47. En términos de los artículos 41, fracción IV,²⁷ y 45, párrafo primero,²⁸ en relación con el diverso 73,²⁹ todos de la ley reglamentaria, es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

48. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado de estudio de fondo de este fallo se declaró la invalidez del Decreto 1155 por el cual se adicionó al título

²⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 356.

²⁷ **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

²⁸ **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

²⁹ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



primero el capítulo IV "De la familia de los usuarios" y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, porque el Congreso Local no llevó a cabo la consulta a las personas con discapacidad psicosocial (actuales o potenciales usuarios del servicio de salud mental) de dicha entidad, incumpliendo los estándares aplicables de conformidad con lo desarrollado por esta Suprema Corte y los organismos internacionales.

49. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.**

Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esta sentencia.

50. Sin embargo, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",³⁰ este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*" y por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

51. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma conven-

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.



cional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos: **a)** consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); **b)** se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); **c)** se posterguen por un lapso razonable, o **d)** inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

52. En precedentes anteriores, este Tribunal Pleno ha establecido que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes a que se notifique al Congreso los puntos resolutive de la sentencia. En fechas recientes y debido a la emergencia sanitaria por motivos del SARS-CoV-2, el Pleno modificó ese plazo a modo de dar más tiempo al legislador para llevar a cabo dichos procesos.

53. Sin embargo, y en vista de que las condiciones han cambiado, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los **doce meses siguientes a que se notifiquen al Congreso de San Luis Potosí los puntos resolutive de esta sentencia**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida, por lo que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad psicosocial, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado:

SE RESUELVE:

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



SEGUNDO.—Se declara la **invalidez del Decreto 1155, por el que se adiciona al título primero el capítulo IV "De la familia de los usuarios" y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo 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 separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1155, por el que se adiciona al título primero el capítulo IV "De la familia de los usuarios", y el artículo 4o. Bis de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero 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 acción de inconstitucionalidad 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí.

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí en contra del Decreto 1155, publicado en el Periódico Oficial Local el trece de abril de dos mil veintiuno, mediante el cual se adicionó al título primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de esa entidad el capítulo IV "De la familia de los usuarios" y el artículo 4o. Bis, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez de las normas impugnadas por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.



a) Fallo mayoritario

En la sentencia, se declara la invalidez del Decreto 1155, mediante el cual se adicionó al título primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí el capítulo IV "De la familia de los usuarios" y el artículo 4o. Bis,¹ pues el Congreso Local no consultó a las personas con discapacidad psicosocial (actuales o potenciales usuarias del servicio de salud mental) en dicha entidad; por lo cual no cumplió con los estándares aplicables, conforme a lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,² la Observación No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

Al efecto, de acuerdo con lo sostenido por la Segunda Sala en el amparo en revisión 251/2016,³ determina que las personas usuarias del sistema de salud mental deben considerarse como personas con discapacidad psicosocial, para efectos del marco de derechos humanos aplicable. En este sentido, señala que el decreto impugnado es susceptible de incidir en sus intereses y/o esfera jurídica, puesto que regula los deberes de sus familiares respecto de ellas; por lo que la obligación de consultarles resultaba ineludible.

b) Razones del voto concurrente

Coincido con la invalidez del Decreto 1155, mediante el cual se adicionó al título primero de la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí

¹ Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí

"Capítulo (sic) IV

"De la familia de los usuarios

"Artículo 4o. Bis. El núcleo familiar desempeña una función esencial en el desarrollo de las potencialidades de las personas con algún trastorno mental; para ello deberá:

"I. Proporcionar apoyo, cuidados, protección a la salud, y alimentación suficiente y adecuada;

"II. Respetar los principios de autonomía individual, independencia, no discriminación, y todos aquellos que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos;

"III. Recibir capacitación y orientación por parte de las instituciones públicas, sociales y privadas, y

"IV. Participar en actividades culturales, educativas, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que contribuyan al desarrollo integral de las personas con alguna enfermedad mental."

² Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Resuelto en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas, Esquivel Mossa y presidente Laynez Potisek (el Ministro Medina Mora I. se encontró legalmente impedido para conocer del asunto).



el capítulo IV "De la familia de los usuarios" y el artículo 4o. Bis,⁴ por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas relacionadas con ellas.

Desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señaló la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.⁵ Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁷ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,⁸ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

⁴ **Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí**

"Capítulo (sic) IV

"De la familia de los usuarios

"Artículo 4o. Bis. El núcleo familiar desempeña una función esencial en el desarrollo de las potencialidades de las personas con algún trastorno mental; para ello deberá:

"I. Proporcionar apoyo, cuidados, protección a la salud, y alimentación suficiente y adecuada;

"II. Respetar los principios de autonomía individual, independencia, no discriminación, y todos aquellos que garanticen la igualdad en el ejercicio de sus derechos;

"III. Recibir capacitación y orientación por parte de las instituciones públicas, sociales y privadas, y

"IV. Participar en actividades culturales, educativas, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que contribuyan al desarrollo integral de las personas con alguna enfermedad mental."

⁵ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁹ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,¹⁰ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,¹¹ 1/2017,¹² 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹³ 212/2020,¹⁴ 18/2021¹⁵ y 240/2020,¹⁶ considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que "**las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación**". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

⁹ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁴ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁵ Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁶ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"..."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 81/2021.

1. En sesión de siete de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí en contra del decreto por el que se hicieron adiciones a la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de esa entidad federativa, publicado el trece de abril de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial Local. El tema por resolver fue determinar si el Congreso local violó el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas.

I. Razones de la decisión

2. En la resolución se hace un análisis de la naturaleza de las normas impugnadas y se determina que las mismas sí tienen el alcance de incidir en los derechos de las personas con discapacidad. No obstante, se observa que el Congreso Local no consultó a las personas en esa condición durante el proceso legislativo de conformidad con los estándares fijados para ese efecto.
3. Ante dicha violación al proceso legislativo, se declaró la invalidez del decreto impugnado y se determinó que dicha declaración surta sus efectos a partir de los doce meses siguientes a que sea notificado el Congreso Local. Ello, con la finalidad de no privar a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas inválidas.

II. Razones de la disidencia

4. Si bien coincido en que el Congreso Local violó el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas previo a emitirse el decreto impugnado, no comparto que se hayan prorrogado los efectos de la declaración de invalidez.
5. Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afec-



tados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 81/2021.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí en contra del Decreto 1155 por el que se reformó la Ley de Salud Mental del 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 once 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 artículo 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, dentro del 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 legis-

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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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.



lación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas. El artículo está redactado en los siguientes términos:

"Artículo 4

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

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.



A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada en 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 cuya consecuencia es la invalidez de la norma así surgida.

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.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, se señaló que en el proceso legislativo se omitió consultar a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidarse toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, y el quince de febrero siguiente se decidió analizar si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es decir, si se había convocado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Una mayoría de seis (Ministras Luna Ramos y Piña Hernández; y Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales) determinó que la Ley de Espectro Autista había cumplido con la consulta, considerando que había existido una participación significativa de diversas organizaciones representativas. La minoría que votó en contra sostuvo, en cambio, que la consulta debía ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, y que ello no se cumplía en el caso, pues la convocatoria no fue pública, ni se podía saber si todas las organizaciones que representan a personas con autismo habían participado, ni los alcances de su participación en realidad.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y 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.

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 las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y 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.



No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión 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 que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprendiblemente, 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 donde 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.

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.



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 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. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁹ donde algunos con-

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 de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente 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 de 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,



sideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en 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.

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 de la reforma a la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí 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

Layneze 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.



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.

Ahora, en este caso, la norma se refiere a "personas con algún trastorno mental". La ejecutoria se apega a lo resuelto por la Segunda Sala en el amparo en revisión 251/2016,¹⁰ en el que se estableció que las deficiencias mentales no tienen que llevar forzosamente a una condición de discapacidad; sin embargo, se reconoció que cualquier persona que de **manera genérica** padezca lo que comúnmente se denomina "enfermedad mental", "problema de salud mental", "padecimiento mental", "enfermedad psiquiátrica", o "deficiencia mental", y se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

¹⁰ Fallado en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Eduardo Medina Mora I., se encontró legalmente impedido para conocer del asunto. La Segunda Sala analizó la omisión de dar contestación al escrito presentado el seis de enero de dos mil quince, en la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que se le solicitó el suministro de diversos medicamentos; la omisión de proporcionar los medicamentos recetados a la parte quejosa derivado de su padecimiento consistente en disritmia cerebral, trastorno por estrés postraumático y otro.



La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reforma la Ley de Salud Mental del Estado y Municipios de San Luis Potosí, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar la misma.

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 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.

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; ..."



Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan.

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 mandado 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 en cada precedente la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática, ni rígida, ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 16, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS Y 15, FRACCIONES I Y II, DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL AL ESTAR RECONOCIDA EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AUNQUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO HAGA REFERENCIA EXPRESA A AQUÉLLA.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD,



ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43, 65, 74, 95 Y 96 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA RELEVAR AL LEGISLADOR LOCAL DE REALIZAR LA CONSULTA RESPECTIVA CUANDO PRETENDE ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN LOCAL CON LA LEY GENERAL, SE REQUIERE, EN PRINCIPIO, DEMOSTRAR QUE LA LEY PREEXISTENTE FUE CONSULTADA Y, EN SEGUNDO LUGAR, QUE EL LEGISLADOR LOCAL REPLICÓ EL CONTENIDO DE LA LEY GENERAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65, 74, 95 Y 96 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EN LOS CASOS DE LEYES QUE NO SON EXCLUSIVAS O ESPECÍFICAS EN REGULAR LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESTAS PERSONAS, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO IMPLICA LA INVALIDEZ DE TODO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SINO ÚNICAMENTE DE LOS PRECEPTOS QUE DEBÍAN SER CONSULTADOS Y RESPECTO DE LOS CUALES EL LEGISLADOR FUE OMISO EN LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA CONFORME A LOS ESTÁNDARES ADOPTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 65, 74, 95 Y 96 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. TODAS LAS AUTORIDADES EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS ATRIBUCIONES –INCLUIDAS LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS– ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTAR A ESTOS



GRUPOS VULNERABLES ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS O INTERESES.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA AUSENCIA DE ÉSTA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL SOBRE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DEBE REALIZARSE EN FORMATOS DIGITALES ACCESIBLES, Y EN CONSULTA CON LAS ORGANIZACIONES RELATIVAS A ESOS GRUPOS VULNERABLES.

XIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

XIV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA QUE SEA REALMENTE VÁLIDA, NO BASTA CON REALIZAR ALGUNOS FOROS NO VINCULANTES Y QUE SE DESARROLLEN A PARTIR DE PROCEDIMIENTOS QUE NO SEAN CULTURALMENTE ADECUADOS NI TUTELEN LOS INTERESES DE ESOS GRUPOS VULNERABLES.

XV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

XVI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EN LOS CASOS DE LEYES QUE NO SON EXCLUSIVAS O ESPECÍFICAS EN REGULAR LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESTOS GRUPOS, LA FALTA DE CONSULTA PREVIA NO IMPLICA LA INVALIDEZ DE TODO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SINO ÚNICAMENTE DE LOS PRECEPTOS QUE DEBÍAN SER CONSULTADOS Y RESPECTO DE LOS CUALES EL LEGISLADOR FUE OMISO EN LLEVAR A CABO LA CONSULTA PREVIA CONFORME A LOS ESTÁNDARES ADOPTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43 Y 78 A 84 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO



DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XVII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. AUNQUE LA LEGISLACIÓN IMPUGNADA RESPONDA A UNA ADECUACIÓN O ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO LOCAL CON LA LEGISLACIÓN GENERAL DE LA MATERIA, EL LEGISLADOR DEL ESTADO DE MORELOS DEBIÓ REALIZAR LA CONSULTA A DICHOS GRUPOS VULNERABLES, YA QUE LOS PRECEPTOS CUESTIONADOS CONTIENEN LAS DIRECTRICES ATINENTES A LA IMPARTICIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO INTERCULTURAL Y BILINGÜE EN LA ENTIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43 Y 78 A 84 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XVIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43 Y DEL 78 AL 84 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA AUSENCIA DE ÉSTA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL SOBRE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43, 65, 74, DEL 78 AL 84, 95 Y 96 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).



XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DOCE MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43, 65, 74, DEL 78 AL 84, 95 Y 96 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 71/2021**, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (en adelante, "la CDHEM" o "la Comisión Estatal"), en contra de los artículos 43, 65 y 74, el Capítulo VII, denominado "De la educación indígena" con sus artículos 78 al 84, así como el diverso Capítulo X, denominado de la "Educación inclusiva" con sus artículos 95 y 96 contenidos en el título cuarto "De la educación básica que se imparte en el Estado" de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, de fecha **diecisiete de marzo de dos mil veintiuno**.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Mediante escrito presentado de forma electrónica el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la CDHEM, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43, 65 y 74, el capítulo VII, denominado "De la educación indígena" con sus artículos 78 al 84, así como el diverso capítulo X, denominado de la "Educación inclusiva"



con sus artículos 95 y 96 contenidos en el título cuarto "De la educación básica que se imparte en el Estado" de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

2. Conceptos de invalidez. Al respecto, tras detallar los antecedentes que dieron lugar a la emisión y promulgación de la Ley de Educación del Estado de Morelos que contiene los artículos impugnados, planteó los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

2.1. Los artículos impugnados violan el derecho de consulta previa de las comunidades indígenas: La CDEHM alegó que los preceptos impugnados, al ser susceptibles de afectar los derechos de las comunidades indígenas en esa entidad federativa debieron ser consultados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o., 2o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, "la Constitución General"); 13, fracción II, inciso a), y 25 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos; 6, fracción I, inciso a) y fracción II, del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes (en adelante, "el Convenio 169"); y, 18 y 19 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sostuvo que los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos tenían la obligación de realizar consultas libres, de buena fe e informadas a las comunidades, pueblos y Municipios indígenas, cuando las normas afecten sus derechos y con la finalidad de que este grupo vulnerable de la sociedad pueda participar activamente en la construcción del contenido normativo, así como su aprobación.

Al respecto arguyó que, si bien con las normas impugnadas se busca reconocer y establecer derechos de las comunidades y pueblos indígenas respecto de la educación que sus integrantes deben recibir, lo cierto es que dichas normas y su contenido no fueron puestos a consulta de las comunidades, pueblos y Municipios indígenas del Estado de Morelos, lo cual se advierte del procedimiento



legislativo, ya que ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo cumplieron con dicha obligación.

2.2. Los artículos impugnados violan el derecho de previa consulta a las personas con discapacidad. Señaló que, si bien las normas impugnadas buscan garantizar la educación y la atención de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, y de eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición, era necesario realizar una consulta y que dichas personas participaran conforme al punto 3 del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, "la Convención de Personas con Discapacidad"), al dirigirse las normas impugnadas a éstas e impactar en sus derechos. Por tanto, al no haberse observado las reglas convencionales, las normas resultan incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

3. Admisión y requerimientos. En relación con el trámite del asunto, el veintidós de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, registrándola bajo el número **71/2021**, misma que fue turnada a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.

Consiguientemente, el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal dio cuenta de la demanda a la Ministra instructora, quien la admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron la ley impugnada, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación de ese proveído, de conformidad con el artículo 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, la "ley reglamentaria"). Asimismo, se requirió a dichas autoridades para que señalaran domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones y se requirió al Poder



Legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

Requirió al Poder Ejecutivo de la entidad para que, en el mismo plazo enviara un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado la norma impugnada.

También se le dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se le dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que el medio de control trasciende sus funciones constitucionales, manifieste lo que en su esfera competencial le convenga.

4. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. A través de un oficio recibido el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

i) Sostuvo que resultan infundados e inoperantes los conceptos de invalidez expresados por la accionante, toda vez que las entidades federativas gozan de plena autonomía para tomar decisiones de gobierno en el ámbito de su competencia y tienen el deber de que las leyes locales tengan completa concordancia o armonía con las normas generales, lo que supone en el presente caso adecuar los supuestos jurídicos de un ordenamiento de menor rango a los de mayor rango, con el objetivo de que la estandarización de las normas jurídicas produzcan certeza, simplificación normativa y ausencia de antinomias.

ii) Señaló que la Federación buscó reconocer y respetar el derecho de los pueblos originarios y su acceso a los servicios educativos, considerando sus usos y costumbres, culturas y diversidad lingüística para la generación de estrategias que aseguren la realización del derecho a la educación.

iii) Aseveró que, con motivo de la reforma de quince de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso de Unión puso en marcha el Acuerdo de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados por el que estableció el procedimiento



para la elaboración, análisis y discusión de los proyectos de elaboración secundaria a que hacen referencia los artículos quinto y séptimo transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución General en materia educativa. Conforme a ello, indicó que así fue, como se establecieron foros y talleres por parte del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley General de Educación y con los cuales se dio luz al proyecto legislativo de la misma, en materia de educación indígena.

iv) También afirmó que el Senado de la República dio apertura a foros que se realizaron los días veinte, veinticinco y veintisiete de febrero, así como el primero de marzo en los que se obtuvo una amplia participación y propuestas para una legislación secundaria las cuales se encuentran en el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Educación, visible en la Gaceta Parlamentaria, Número 6359-VI.

v) Advirtió que, entre las participaciones referentes a la Ley General de Educación, destacan las siguientes en donde se planteó que tienen que haber políticas equitativas y de inclusión: **i)** foro con especialistas y académicos; **ii)** foro con legisladores y organizaciones de la sociedad civil, especialistas en temas educativos; y, **iii)** foro sobre educación superior, universidad pedagógica nacional y normales.

vi) Mencionó que el espíritu del capítulo denominado "De la educación indígena" en la Ley General de Educación abarca diversos puntos entre los que se encuentran reconocer y respetar los derechos de los pueblos originarios y su acceso a los servicios educativos; considerar sus usos y costumbres, culturas y diversidad lingüística para la generación de estrategias que aseguren la realización del derecho a la educación; promover servicios educativos, basados en la promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas; así como la obligación de las autoridades educativas para que consulten de buena fe y de manera previa, libre e informada de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución General.



vii) Por tal motivo, consideró que las normas de la ley impugnada no violaron lo dispuesto en los artículos 3o., 31 y 73 constitucionales consistentes en armonizar la legislación estatal y que, en aras de no invadir la esfera competencial federal para regular la educación indígena y en estricto acatamiento de lo dispuesto en los artículos transitorios octavo y sexto de la reforma constitucional, así como la Ley General de Educación, se emitió el capítulo respectivo en la ley local.

viii) También expresó que los artículos 80, 81 y 82 de la ley impugnada no introdujeron aspectos novedosos de regulación, ya que, en la ley de educación anterior a la impugnada se contenían los derechos que se reprodujeron en respeto al principio de progresividad.

ix) Finalmente, advirtió que en el año dos mil diecinueve el Congreso de la Unión aprobó el dictamen por el cual se realizaron diversas reformas, modificaciones y derogaciones a los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se turnaron las minutas respectivas a los Congresos Estatales para que se pronunciaran con relación al dictamen aprobado por ambas Cámaras, y que el H. Congreso del Estado de Morelos fue de los primeros Congresos Estatales que aprobaron la minuta de reforma educativa, por lo que se remitió su voto en sentido favorable al Congreso de la Unión para el cómputo correspondiente.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El consejero jurídico y representante del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por escrito recibido en el portal FIREL de esta Suprema Corte el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, rindió informe en representación de dicho Poder y en contestación de la demanda reiteró de forma idéntica los conceptos de invalidez expresados por el vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

6. Pedimento del fiscal general de la República. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

7. Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, por acuerdo



de **diez de junio de dos mil veintiuno** se ordenó el cierre de instrucción, por lo que se recibió el expediente en la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promueve este medio de control constitucional contra los artículos 43, 65 y 74, el capítulo VII, denominado "De la educación indígena" con sus artículos 78 al 84, así como el diverso capítulo X, denominado de la "Educación inclusiva" con sus artículos 95 y 96 contenidos en el título cuarto "De La educación básica que

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

"...

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

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

"...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

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

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

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."



se imparte en el Estado" de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

9. Del análisis integral del escrito de demanda, se advierte que la CDHEM alegó irregularidades al procedimiento legislativo que dio origen a Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, concretamente la falta de consulta respecto de los siguientes artículos:

"Artículo 43. La educación inicial se proporciona en dos tipos: escolarizada a través de los centros de atención infantil, en las instituciones educativas del Estado y por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios; y no escolarizada implementada en zonas rurales, indígenas y urbano marginadas a través de los centros de asistencia infantil comunitarios, dependientes del sistema para el desarrollo integral de la familia del Estado de Morelos."

"Artículo 65. Los organismos descentralizados procurarán diseñar proyectos de políticas públicas para su aprobación por el Poder Legislativo Estatal para su posterior aplicación que propicien que en todas las instituciones de educación en las que se imparta la educación especial, comprendiendo los centros de atención psicopedagógica de educación preescolar, dispongan de infraestructura, mobiliario y medios, tanto materiales como técnicos, acordes a las necesidades de los educandos, teniendo como principal finalidad lograr el máximo desarrollo personal de los mismos, evitando en todo momento cualquier acto de discriminación que impida su desarrollo integral. ..."

"Artículo 74. Los organismos descentralizados garantizarán el acceso a la educación superior de aquellas personas con discapacidad que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas. De manera que las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre



las personas, fomentando acciones institucionales que compensen las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones de género o discapacidad. ..."

Capítulo VII De la educación indígena

"Artículo 78. En el Estado es responsabilidad de los organismos descentralizados la prestación de los servicios de educación básica, en su adaptación específica de educación indígena intercultural y bilingüe. Por lo que, para lograr este fin, deberá disponer de la infraestructura y los recursos humanos, financieros y pedagógicos necesarios, que permitan su cobertura en la totalidad de las comunidades indígenas del Estado."

"Artículo 79. La educación indígena tiene por objeto contribuir al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento."

"Artículo 80. La educación indígena promoverá en el educando actitudes encaminadas a la prevención y conservación de la salud, sin abandonar los conocimientos de la medicina tradicional."

"Artículo 81. La educación indígena se apoyará con servicios asistenciales y de extensión educativa que faciliten en forma continua y permanente el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos, respetando y resaltando su personalidad y su cultura.

"Los organismos descentralizados serán los responsables de la implementación de estrategias que impulsen la autogestión del aprendizaje del educando."

"Artículo 82. La educación indígena, deberá impartirse por docentes bilingües, de acuerdo a las necesidades étnicas de cada región.

"En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de



capacitación que diseñen los organismos descentralizados y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el idioma español."

"Artículo 83. Los organismos descentralizados propondrán a la autoridad educativa federal, que los planes y programas de estudio para la educación indígena en los niveles de preescolar, primaria y secundaria se estructuren por niveles y asignaturas. Éstas deberán responder a las necesidades o características lingüísticas y culturales de los grupos étnicos, así como lograr una plena participación social comunitaria, regional, estatal, nacional y universal.

"De igual forma, los organismos descentralizados, podrán establecer instituciones de educación media superior y superior en las regiones indígenas, con el objeto de promover su mejor preparación. Asimismo, se fomentará el estudio y la preservación de la cultura y las lenguas indígenas."

"Artículo 84. Los organismos descentralizados fomentarán acciones a fin de que en las escuelas secundarias y telesecundarias que se encuentran en comunidades indígenas del Estado, se imparta la materia de cultura e identidad indígena y que promueva y valore la riqueza del conocimiento ancestral de su contexto. ..."

Capítulo X De la educación inclusiva

"Artículo 95. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 96. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:



"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

Asimismo, la CDHEM alegó como normas de rango constitucional violadas: los artículos 1o., 2o. y 133, de la Constitución General; 6, fracción I, inciso a) y fracción II, del Convenio 169 de la OIT; 18 y 19 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y 4, punto 3, de la Convención de Personas con Discapacidad.

IV. OPORTUNIDAD

10. El párrafo primero del artículo 60 de la ley reglamentaria⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe comenzar a partir del día siguiente a la fecha en que

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



la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

11. Este Alto Tribunal estima que la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada por la CDHEM resulta **oportuna**.

12. Si la Ley de Educación del Estado de Morelos fue publicada el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno; el plazo de treinta días previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria transcurrió del **dieciocho de marzo de dos mil veintiuno** al **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**, y la demanda se presentó vía electrónica en el sistema FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**, resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

14. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General⁵ dispone, sustancialmente, que los organismos de protección de

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

"...

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

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

"...

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."



los derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las entidades federativas están facultados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales.

15. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos,⁶ así como el diverso 15, fracciones I y II,⁷ del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, prevén que el presidente de dicha comisión tendrá la obligación de ejercer la representación legal de ésta ante los tres órdenes de gobierno y ante las autoridades jurisdiccionales.

16. En ese contexto, se advierte que la demanda fue firmada por Raúl Israel Hernández Cruz, presidente de la Comisión Estatal, como consta en el Decreto 425, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de julio de dos mil diecinueve, y en el que se advierte que dicha persona cuenta con las atribuciones con la que se ostenta, ya que fue electo por unanimidad de los diputados de la LIV Legislatura del Estado de Morelos en sesión ordinaria del Pleno del día veinte de junio de dos mil diecinueve.

⁶ **Artículo 16.** El presidente o presidenta de la Comisión será electo o electa 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."

⁷ **Artículo 15.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión y está a cargo de un presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos del título segundo, capítulo tercero de la ley, las funciones directivas de la Comisión, de la cual es su representante legal y por tanto tendrá además las siguientes facultades:

I. Tener la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y ejercerla ante los tres órdenes de gobierno, así como ante todo tipo de autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales, ya sean federales y/o del fuero común o locales, tanto en materia civil, mercantil, administrativa, laboral, fiscal, penal, constitucional y ante cualquier otra de cualquier naturaleza y/o materia.

II. Ejercer todos los actos tendientes a la representación legal y/o defensa de los intereses de la Comisión y promover todo tipo de demandas, contestaciones de demanda y/o reconveniones, formular denuncias y/o querellas, ofrecer pruebas, objetar e impugnar las pruebas de la contraparte; absolver y articular posiciones, transigir, celebrar convenios dentro y fuera de juicio, interponer los medios de impugnación que otorga la ley correspondiente, inclusive el juicio de amparo y acciones de amparo en defensa constitucional que correspondan y en general todas y cada una de las facultades que la ley y procedimiento correspondiente otorgue para la defensa de los intereses citados, todo lo anterior en cualquiera de las materias y autoridades indicadas en el numeral que antecede."



17. Aunado a que impugnan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos que modifica diversos aspectos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas y afromexicanos y sus miembros, al estimarlos violatorios del derecho a la consulta previa previsto en diversas normas de fuente internacional con rango constitucional.

18. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

19. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

20. Al no haber sido alegadas causales de improcedencia y toda vez que no se advierte alguna de oficio, se pasa al examen material de la acción de inconstitucionalidad promovida por la CDHEM.

VII. ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

21. A continuación, se analizarán los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que a juicio de la CDHEM se actualizaron, pues de ser fundados, los artículos 43, 65 y 74, el capítulo VII, denominado "De la educación indígena" con sus artículos 78 al 84, así como el diverso capítulo X, denominado de la "Educación inclusiva" con sus artículos 95 y 96 contenidos en el título cuarto "De la educación básica que se imparte en el Estado" de la Ley de Educación del Estado de Morelos (en adelante, "Ley de Educación Local") serían inválidos (y no la totalidad del decreto que contiene la reforma de



conformidad con los últimos precedentes de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

22. Si bien los conceptos de invalidez se dirigen a controvertir las normas impugnadas por falta de consulta previa, lo cierto es que la consulta a personas con discapacidad y la consulta a pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros tienen algunas diferencias que hacen necesario emprender su estudio en forma separada.

23. Por tanto, a continuación, se analizará la constitucionalidad de las normas impugnadas en los dos apartados siguientes: "**Tema 1. Falta de consulta a personas con discapacidad (estudio de los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos)**" y "**Tema 2. Falta de consulta a pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros (estudio de los artículos 43 y 78 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos)**".

**Tema 1. Falta de consulta a personas con discapacidad
(estudio de los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación
del Estado de Morelos)**

24. Como se adelantó, la CDHEM sostiene que diversos artículos de la Ley de Educación Local son inconstitucionales porque regulan aspectos de la educación especial e inclusiva para personas con discapacidad, de manera que era necesario llevar a cabo una consulta estrecha a éstas en los términos que se disponen en el artículo 4.3. de la Convención de Personas con Discapacidad y, al no haberse realizado la consulta correspondiente, debía declararse la invalidez de los preceptos impugnados.

25. A continuación, se determinará el parámetro constitucional de validez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto a la consulta previa a las personas con discapacidad. Posteriormente, se analizará si las normas impugnadas afectan directa o indirectamente a dichas personas –lo que haría necesaria la consulta previa– y, de ser el caso, se constatará si en este caso el Congreso Local llevó a cabo dicho procedimiento de consulta debidamente.



Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a personas con discapacidad

26. La adopción en el dos mil seis de la Convención de Personas con Discapacidad,⁸ significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico–rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.

27. El artículo 4.3 de la Convención de Personas con Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional:⁹

"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."

28. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador

⁸ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ("CIADDIS", 1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ("CDPD", 2006).

⁹ Véase **jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.)**. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda–¹⁰ favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

29. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención de Personas con Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "nada de nosotros sin nosotros".

¹⁰ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a.), de rubro y texto siguiente: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634.



30. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención de Personas con Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención de Personas con Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas.¹¹

31. Por tanto, 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. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

32. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante "el Comité"), previsto en la Convención de Personas con Discapacidad para monitorear el cumplimiento de ésta por los Estados Parte como México,¹² recomendó al Estado Mexicano "que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada."¹³

33. Si bien como afirma el Poder Ejecutivo Local no existe un mecanismo previsto en una Ley General del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención de Personas con Discapacidad,¹⁴ el Comité determinó en su **Observación**

¹¹ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

¹² Artículos 36.4 y 38, inciso b).

¹³ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.

¹⁴ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el



General Número 7 (2018) lo siguiente en relación con el deber de realizar consultas por parte de los Poderes Legislativos:

"8. (sic) A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Parte 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 **(resaltado de este Alto Tribunal).**"¹⁵

34. Asimismo, el Comité señaló que 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 Parte tener en cuenta la

Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se prevé el deber de consultar a las personas con discapacidad.

Sólo en la Ley General de Educación se prevé en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros:

"Noveno. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."

¹⁵ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.



discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.¹⁶

35. Sin embargo, el Comité también reconoció que: "[e]n caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Parte 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**" (resaltado de este Alto Tribunal).¹⁷

36. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean "**estrechas**" y exista una "**colaboración activa**", el Comité determinó lo siguiente:

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

¹⁶ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.

¹⁷ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 19.



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 (resaltado de este Alto Tribunal).**¹⁸

37. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁹ que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo**, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos esos grupos.

¹⁸ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.

¹⁹ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



38. Como precedente más significativo, este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**²⁰ invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta a las personas con dicho síndrome, a las organizaciones que las conforman ni a las que las representan. Dicho precedente ha sido reiterado, por ejemplo, en las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,²¹ **18/2021**²² y **239/2020**.²³

39. Al respecto, señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención de Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y

²⁰ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²¹ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²² Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

²³ Resuelta el 21 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos



ante el pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

• **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además, de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.

• **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además, de que las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

• **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.



- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

40. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales.

²⁴ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



41. Por otra parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,²⁴ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611.

42. Lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad, era indispensable.

43. Asimismo, se señaló que no era obstáculo a dicha conclusión que la autoridad demandada afirmara que no había llevado a cabo la consulta porque la ley impugnada sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la Ley de Asistencia Social y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente, eximiera de realizar nuevamente una consulta, **ello requeriría demostrar que la ley preexistente había sido consultada**, aunando a que de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión con la ley local impugnada, quedaba claro que había evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla.

44. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,²⁵ este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de un decreto que, si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las de personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

²⁵ Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.



45. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**,²⁶ en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

46. Por su parte, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,²⁷ **193/2020**,²⁸ **179/2020**,²⁹ **214/2020**,³⁰ **131/2020 y su acumulada 186/2020**,³¹ así como **18/2021**,³² el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos

²⁶ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁸ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

²⁹ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38 al 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

³⁰ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51 al 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

³¹ Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46 al 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

³² Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.



preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.

47. Incluso, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,³³ declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

48. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

49. Finalmente, se advierte que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Este criterio ha sido reiterado, por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, 18/2021 y 239/2020**.

50. Ahora bien, en relación con la obligación de realizar las consultas a personas con discapacidad respecto a su **derecho a una educación inclusiva**, el Comité determinó en su **Observación General Número 4 (2016)** lo siguiente:

7. De conformidad con el artículo 4, párrafo 3, **los Estados Partes deben consultar y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en todos los aspectos de la planificación, aplicación, supervisión**

³³ Resuelta el 29 de junio de 2021, 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.



y evaluación de las políticas de educación inclusiva. Se debe reconocer a las personas con discapacidad y, cuando proceda, a sus familias, como colaboradores y no sólo beneficiarios de la educación (**resaltado de este Alto Tribunal**).³⁴

51. En relación con el derecho a la educación inclusiva, el Comité ha sostenido lo siguiente a efecto de cumplir con la obligación contenida en el artículo 24 de la Convención de Personas con Discapacidad que contiene el derecho a la educación inclusiva:³⁵

³⁴ CRPD, *Observación General Núm. 4 (2016), Sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 7.

³⁵ **Artículo 24. Educación.**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

"a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;

"b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;

"c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

"2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

"a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

"b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

"c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

"d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;

"e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

"3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

"a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;



18. Para aplicar el artículo 24, párrafo 2, apartado a), se debe **prohibir que las personas con discapacidad queden excluidas del sistema general de educación mediante, entre otras cosas, disposiciones legislativas o reglamentarias que limiten su inclusión en razón de su deficiencia o grado de dicha deficiencia**, condicionando, por ejemplo, la inclusión al alcance del potencial de la persona o alegando una carga desproporcionada o indebida para eludir la obligación de realizar los ajustes razonables. Por educación general se entienden todos los entornos de enseñanza ordinaria y el departamento de enseñanza. **La exclusión directa consistiría en clasificar a determinados alumnos como "ineducables" y que, por consiguiente, no reúnen las condiciones para acceder a la educación.** La exclusión indirecta consistiría en imponer el requisito de aprobar un examen común como condición para asistir a la escuela sin realizar los ajustes razonables ni ofrecer el apoyo pertinente (**resaltado de este Alto Tribunal**).³⁶

52. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante, "el Comité DESC"), encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del cual México es Parte, recomendó al Estado Mexicano que "asegure una educación inclusiva para los niños con discapacidad y **modifique las regulaciones**

"b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;

"c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

"4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

"5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

³⁶ CRPD, *Observación General Núm. 4 (2016), Sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 18.



que permiten una educación segregada para estos niños."³⁷ (**resaltado de este Alto Tribunal**).

53. Al tratarse de un derecho social³⁸ como el **derecho a la educación inclusiva**, es claro que la efectividad del derecho indicado puede lograrse

³⁷ CDESC, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, párrafo 66, inciso e).

³⁸ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 13.

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

"a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

"b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

"e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

"3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.



mediante el cumplimiento de **obligaciones de respeto**, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos, pero también a través de **obligaciones positivas de carácter progresivo** para garantizarlo (es decir, la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales).³⁹

54. Sin embargo, el derecho a la educación impone también al Estado Mexicano **obligaciones de efecto inmediato** para garantizar el acceso a las prestaciones reconocidas por éste, como, por ejemplo, las relativas a garantizar que el derecho a la educación inclusiva sea ejercido sin discriminación alguna (obligación de proteger),⁴⁰ las concernientes a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos

"4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

³⁹ En el *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos distinguió a las obligaciones de cumplimiento progresivo de las obligaciones de cumplimiento inmediato al analizar el contenido del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los diversos 1.1. y 2 de dicho tratado como sigue:

"104. Asimismo, este Tribunal destaca que del contenido del artículo 26 se desprenden dos tipos de obligaciones. Por un lado, la adopción de **medidas generales de manera progresiva** y por otro lado la adopción de **medidas de carácter inmediato**. Respecto de las **primeras**, a las cuales hizo referencia el Estado en el presente caso, la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESC, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las **obligaciones de carácter inmediato**, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad."

⁴⁰ Conforme al Comité DESC, la obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Comité DESC, *Observación General Núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.



educativos, o las relativas a **adoptar normas o medidas para su plena realización que deben ser adoptadas dentro de un plazo razonable, deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de las obligaciones correlativas a dicho derecho de rango constitucional (deber de garantía).**⁴¹

55. Al respecto, este Pleno advierte que el deber de las autoridades federales o locales de cumplir con muchas de las obligaciones de efecto inmediato y de rango constitucional correlativas al **derecho a una educación inclusiva**, en particular las de **legislar** para cumplir con las obligaciones de facilitar⁴² o de asegurar dicho derecho antes mencionadas⁴³ (principalmente a través de políticas públicas y medidas de carácter administrativo), no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa al **deber de consultar a las personas con discapacidad respecto de medidas legislativas**, ya que una de las finalidades primordiales de la consulta es que se les posibilite participar y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones, en este caso, en el ámbito legislativo.

56. Lo anterior cobra mayor relevancia, si en los Estados parte de la Convención de Personas con Discapacidad la participación política en la toma de

⁴¹ El Comité DESC determinó en su Observación General Número 3 lo siguiente, respecto a este tipo de **obligaciones con efecto inmediato**: 3. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas". El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias. En esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, así como en lo que respecta a las cuestiones que se abordan en los artículos 6 a 9, las medidas legislativas pueden ser asimismo un elemento indispensable a muchos efectos. Comité DESC, *Observación General Núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 3.

⁴² Conforme al Comité DESC, la obligación de facilitar (o dar cumplimiento) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Véase Comité DESC, *Observación General Núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁴³ Conforme al Comité DESC, la obligación de asegurar implica una obligación mínima de satisfacer por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Véase Comité DESC, *Observación General Núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 10.



decisiones por parte de las personas con discapacidad no se ha garantizado de manera efectiva o es muy limitada debido a su situación.⁴⁴ Es decir, si los derechos a ser votado o a votar de las personas con discapacidad no están efectivamente garantizados, por ejemplo, al existir obstáculos regulatorios o situaciones de discriminación indirecta y, en consecuencia, sus necesidades y demandas no están debidamente representadas en los Parlamentos, el derecho a la consulta previa cobra mayor relevancia.

Afectación de los derechos de las personas con discapacidad y cumplimiento del deber de consultarlas

57. Precisado el parámetro de constitucionalidad, este Pleno analizará si en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno se respetó el derecho a la consulta. Para ello debe determinarse si las disposiciones contenidas en dicho decreto son susceptibles de afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad en la entidad y, en caso de que así sea, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros constitucionales referidos, lo que tendrá como consecuencia invalidar únicamente las normas que afecten directamente sus derechos humanos.

58. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas son susceptibles de afectar directa o indirectamente los derechos de las personas con discapacidad en el Estado de Morelos, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles, como a continuación se justifica.

⁴⁴ El Comité ha señalado lo siguiente respecto a los derechos de participación política de las personas con discapacidad en relación con el artículo 29 de la Convención: "El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. **Los Estados Partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas** (artículo 29 de la Convención)". Véase CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 30.



59. A partir de una lectura de los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, es evidente que dicho cuerpo normativo sí afecta directa o indirectamente a las personas con discapacidad, debido a que las normas impugnadas disponen lo siguiente:

- Faculta a los organismos descentralizados para diseñar proyectos de políticas públicas para su aprobación por el Poder Legislativo Estatal para su posterior aplicación que propicien que en todas las instituciones de educación en las que se imparta la educación especial e inclusiva, y a que garanticen el acceso a la educación superior de aquellas personas con discapacidad que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas (artículos 65 y 74).

- Define lo que debe entenderse por educación inclusiva, así como las obligaciones de la entidad federativa para asegurar la educación especial, instrumentando acciones para que no queden excluidos del Sistema Educativo Nacional y se realicen los ajustes razonables correspondientes (artículos 95 y 96).

60. Como se observa, esta regulación sí afecta directa o indirectamente los derechos estas personas, pues dichas normas sientan las bases para la educación inclusiva y especial de las personas con discapacidad en la entidad, además que delimitan la forma en la que se impartirá esa educación en aras de identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan su aprendizaje.

61. Además, las normas impugnadas establecen que las autoridades educativas tendrán que crear centros de educación especial con infraestructura física y los recursos financieros necesarios para fortalecer el sistema de educación especial e inclusiva, y contemplan la obligación de las instituciones educativas de realizar ajustes razonables para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los educandos.

62. Conforme a lo anterior, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad conforme al parámetro constitucional antes desarrollado, pues, aunque éste y el Poder Ejecutivo Local argumenten que la legislación responde a una adecuación o armonización del sistema educativo local a la legislación general en la materia, los preceptos cuestionados afectan directa o indirectamente a dichas personas. Por lo anterior, esta Suprema



Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, sí son susceptibles de afectar directa o indirectamente los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era exigible e indispensable que se les consultara previamente.

63. Ahora bien, la Comisión Estatal sostiene que, si bien con las normas impugnadas se busca reconocer y establecer derechos de las personas con discapacidad en la entidad respecto de la educación especial e inclusiva que deben recibir, lo cierto es que dichas normas y su contenido no fueron puestos a consulta de éstas, lo cual se advierte del procedimiento legislativo, ya que ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo cumplieron con dicha obligación.

64. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante es **fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Morelos y, sin embargo, no llevó a cabo dicho ejercicio consultivo.

65. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que no se llevó a cabo alguna consulta en forma previa a la emisión del decreto impugnado. Conforme al procedimiento legislativo, no se observa que en algún momento se hubiese consultado a las personas con discapacidad en el Estado de Morelos:

• **Presentación de las iniciativas de ley:** Mediante sesión ordinaria de la Asamblea de la LIV Legislatura, que tuvo verificativo el día veintiocho de mayo del dos mil veinte, fueron presentadas ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos: **i)** la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Morelos, por la diputada Alejandra Flores Espinoza, presidenta de la Comisión de Educación y Cultura; **ii)** la iniciativa de Ley de Educación del Estado de Morelos, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, ciudadano Cuauhtémoc Blanco Bravo; **iii)** la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Morelos, por la diputada Tania Valentina Rodríguez Ruiz; y, **iv)** la iniciativa de decreto que reforman, modifican, adicionan y derogan diversos capítulos, artículos, incisos y fracciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, por la diputada



Blanca Nieves Sánchez Arano. Todas fueron remitidas a la Comisión de Educación y Cultura.

Asimismo, mediante sesión ordinaria de la Asamblea de la LIV Legislatura, que tuvo verificativo el día treinta de junio del dos mil veinte, fue presentada ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos la iniciativa por la que se expide la Ley de Educación para el Estado de Morelos, que abroga la vigente Ley de Educación para el Estado de Morelos, por la diputada Dalila Morales Sandoval, secretaria de la Comisión de Educación y Cultura, la cual fue remitida también a la Comisión de Educación y Cultura.

• **Dictamen de la Comisión de Educación y Cultura.** Tomando en consideración el contenido de las iniciativas anteriores, así como otras recibidas previamente, la Comisión de Educación y Cultura aprobó el dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Morelos, con fundamento en los artículos 53 y 63, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y 51, 54 y 61 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

• **Sesión del Pleno del Congreso del Estado de Morelos.** En sesión que inició el veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso del Estado de Morelos aprobó el dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Morelos. A dicha sesión asistieron dieciséis diputados y el asunto se votó por unanimidad como de urgente y obvia resolución para discutirse en la misma sesión. El dictamen se aprobó en lo general por unanimidad de dieciséis votos, sin que se hubiera reservado para discusión y aprobación algún artículo en lo particular.

• **Promulgación y publicación.** El diecisiete de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, la Ley de Educación para el Estado de Morelos.

66. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales implícitamente reconocen en sus informes que no se llevó a cabo consulta alguna, al considerar que la nueva Ley de Educación Local fue emitida en cumplimiento de las obligaciones de armonizar y homologar el marco jurídico



local con lo previsto en la Ley General de Educación. En este sentido, es claro que no se llevó a cabo la consulta de conformidad con el parámetro constitucional de validez antes enunciado.

67. Por otra parte, este Pleno advierte como hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,⁴⁵ en la que se analizó, precisamente, el procedimiento legislativo de la Ley General de Educación. En ese precedente se declaró la invalidez de los artículos del 61 al 68 por falta de consulta a personas con discapacidad de esa ley general, lo que hace patente que no se ha escuchado a estas personas para la implementación de las reformas en materia educativa especial e inclusiva.

68. En este sentido, pese a que se alegue haber armonizado la legislación local a lo previsto en la Ley General de Educación y pese a que algunas disposiciones locales estén replicando el contenido de esta última, lo cierto es que este Alto Tribunal ya determinó que no se consultaron debidamente a las personas con discapacidad al emitirse la ley general, por lo que no existe razón alguna que permita dispensar al legislador ordinario local de cumplir con su obligación constitucional y llevar cabo las consultas respectivas bajo el parámetro constitucional antes referido.

69. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron los artículos 3, 4 y 12 de la Convención de Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se declara la invalidez los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, en el entendido de que la falta de consulta previa no implica, en este caso, la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador ordinario local fue omiso en llevar a cabo la consulta conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁵ Resuelta el 29 de junio de 2021, 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.



Tema 2. Falta de consulta a pueblos indígenas y afromexicanos y sus miembros (estudio de los artículos 43 y 78 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos)

70. Como se adelantó, la CDHEM sostiene que diversos artículos de la Ley de Educación Local son inconstitucionales, porque regulan aspectos de la educación a miembros de los pueblos indígenas y afromexicanos, de manera que era necesario llevar a cabo una consulta previa en los términos que dispone el Convenio 169 del OIT y, al no haberse realizado la consulta correspondiente, debía declararse la invalidez de los preceptos impugnados.

71. A continuación, se determinará el parámetro constitucional de validez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto a la consulta previa a los pueblos indígenas y afromexicanos y sus miembros. Posteriormente, se analizará si las normas impugnadas afectan directamente a estos pueblos y sus miembros –lo que haría necesaria la consulta previa– y, de ser el caso, se constatará si en este caso el Congreso Local llevó a cabo dicho procedimiento de consulta debidamente.

Parámetro de regularidad constitucional de las consultas previas a comunidades indígenas y afromexicanas y sus miembros

72. La consulta a los pueblos indígenas o afrodescendientes y sus miembros tiene como fundamento la autodeterminación de éstos, como grupos asentados previamente a la configuración del Estado-nación. Por lo que, de manera genérica, la lógica de consultarlos surge del respeto a su autodeterminación, autogobierno, cosmovisión, así como sus usos y costumbres, entre otros derechos que les corresponden como surge, *inter alia*, del propio Convenio 169 de la OIT.

73. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2o. de la Constitución General⁴⁶ y

⁴⁶ **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 que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"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.

"...

"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, 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.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones



los diversos 6 y 7 del Convenio 169,⁴⁷ las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una norma general, susceptible de afectar directamente sus derechos e intereses. Dichas consultas deberán ser libres, previas, culturalmente adecuadas, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informadas, de buena fe y adoptando una perspectiva intercultural orientada a generar consensos.

territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."

⁴⁷ "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."



74. Asimismo, dichos preceptos constitucionales pueden interpretarse a luz de lo dispuesto en los artículos 35 y 41 de la Constitución General;⁴⁸ 1.1 y 23.1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁴⁹ 25 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;⁵⁰ y, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁵¹ conforme a los cuales los pueblos indígenas tienen derecho a participar en asuntos públicos

⁴⁸ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"...

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; ..."

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. ..."

⁴⁹ **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.**

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Artículo 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."

⁵⁰ **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; ..."

Artículo 27.

"En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma."

⁵¹ **Artículo 18.** Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."



y a adoptar decisiones respecto a las cuestiones que afecten a sus derechos, a través de consultas de buena fe, por medio de sus instituciones representativas y, en algunos casos, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado.⁵²

75. Respecto a que las consultas **deban ser libres**, el análisis debe partir de la premisa de que las autoridades estatales deben abstenerse de influir en las posiciones de las comunidades indígenas y sus miembros o condicionar la consulta mediante mecanismos de presión y asegurarse de que los pueblos indígenas y tribales puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Dicho elemento ha sido identificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la "Corte IDH") en diversas sentencias,⁵³ así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la "CIDH").⁵⁴

76. Las consultas **deberán ser previas**, es decir, deben realizarse durante las primeras etapas del procedimiento legislativo, plan o proyecto de desarrollo

⁵² La sentencia de la Corte Interamericana, dictada en el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam* de 2015, determinó que la falta de un proceso de consulta con participación efectiva de las comunidades indígenas, a través de procedimientos culturalmente adecuados, violaba el artículo 23 de la Convención Americana que dispone que "... todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) ... participar en la dirección de los asuntos públicos ...". Véase Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrafo 230.

⁵³ Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 305, párrafo 278 o *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 193.

⁵⁴ La CIDH ha sostenido que, en concordancia con lo establecido por la OIT y el ex relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, es inherente a toda consulta con pueblos indígenas, el establecimiento de "un clima de confianza mutua.". Al respecto, concluye que se requiere la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la CIDH considera que la garantía de libertad en el contexto de la consulta debe ser entendida en términos amplios. Así, se encuentra dirigida a asegurar que los pueblos indígenas y tribales puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Una vez iniciado, debe regir todos los ámbitos del mismo como, por ejemplo, la determinación de sus propios representantes. Esta exigencia supone además el no ser coaccionado, engañado, o de algún modo forzado a aceptar determinado plan o proyecto. Véase CIDH. Informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.LN/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015, párrafos 205 y 206.



o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad o pueblo indígena o afroamericano de que se trate.

77. El que las consultas **deban ser culturalmente adecuadas** implica que el deber de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos 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.

78. Incluso, la Corte IDH ha sostenido que las consultas a pueblos indígenas (y afroamericanos) deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.⁵⁵

79. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.⁵⁶

80. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

81. Las consultas **deben ser informadas**, lo que significa que dichos procedimientos exigen la provisión plena de información precisa, de manera previa

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafos 201 y 202.

⁵⁶ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. Período de Sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



y durante la consulta, sobre la naturaleza y consecuencias de las afectaciones directas que se puedan causar a los derechos de las comunidades consultadas con motivo de la normativa, políticas públicas o proyectos a implementar. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de llegar a consensos respecto a la normativa, política pública, plan de desarrollo o inversión propuestos.

82. Las consultas **deben ser de buena fe**, con la finalidad de llegar a un consenso. La obligación del Estado es asegurar que toda medida susceptible de afectar directamente sus derechos, su territorio o cultura, sea tramitada y decidida con la participación y en consulta de todos los pueblos interesados con vistas a llegar a consensos. Para ello, resulta relevante adoptar una **perspectiva intercultural**, conforme a la cual deben identificarse, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable de cada comunidad, esto es, valorar cada contexto sociocultural e identificar las normas, principios, instituciones y características propias de cada pueblo y comunidad que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales o a los usos y costumbres de otras comunidades.

83. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar algunos foros no vinculantes y que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.

84. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes –particularmente en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, así como **151/2017**–, que si bien la obligación constitucional de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas 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 lo dispuesto en esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas y afroamericanas deben contar con tal prerrogativa en cualquier procedimiento legislativo donde sea susceptible que las normas generales afecten directamente sus derechos.



85. Por otra parte, este Alto Tribunal destaca que, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**,⁵⁷ esta Suprema Corte se pronunció sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

86. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:

- **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.

- **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.

⁵⁷ Resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 24 de agosto de 2018.



- **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.

- **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

- **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

87. Así, las Legislaturas Locales tienen el **deber de prever una fase adicional en el procedimiento 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.

88. De forma más específica, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020,⁵⁸ 193/2020,⁵⁹ 179/2020,⁶⁰ 214/2020,⁶¹ 131/2020 y su acumulada 186/2020,⁶² así como 18/2021,⁶³** el Pleno de este Alto Tribunal declaró

⁵⁸ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁹ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

⁶⁰ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38 al 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

⁶¹ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51 al 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

⁶² Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46 al 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

⁶³ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.



la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

89. De forma similar al caso de la consulta a personas con discapacidad, en los últimos precedentes en los que se ha analizado la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, este Tribunal Pleno ha adoptado un nuevo criterio sobre los alcances invalidantes de la falta de consulta previa.

90. Así, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

91. Por tanto, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.

92. Finalmente, de manera similar a las consultas a personas con discapacidad, este Pleno advierte que es posible que, en algunos casos, cuando los legisladores locales pretendan armonizar el contenido de las leyes con las leyes generales, las consultas realizadas durante el procedimiento legislativo de las leyes generales que emita el Congreso de la Unión tengan el efecto de relevar a los legisladores locales de la obligación de realizar las consultas respectivas a las pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros respecto a sus derechos. Lo anterior, a efecto de evitar que las Legislaturas Locales estén obligadas a realizar consultas innecesarias en los casos en que el legislador general ya las haya realizado respecto a una cuestión en específico.



93. En dichas situaciones, ese supuesto podría actualizarse si se cumplen las siguientes condiciones que **tendrían las autoridades locales demandadas que demostrar:**

i) Que en las fases iniciales del procedimiento legislativo de creación de esas leyes generales se haya consultado, **conforme a los parámetros constitucionales antes enunciados**, a las personas con discapacidad o a través de las organizaciones que las representen respecto de las normas generales que consideren relevantes, y

ii) Que el legislador local, al emitir las normas locales, se haya limitado a replicar el contenido de las leyes generales.

**Afectación de los derechos de los pueblos indígenas
y afromexicanos y sus miembros y cumplimiento
del deber de consultarlas**

94. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno se respetó el derecho a la consulta previa. Para ello debe determinarse si las disposiciones contenidas en dicho decreto son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la entidad y, en caso de que así sea, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros constitucionales referidos, lo que tendrá como consecuencia invalidar únicamente las normas que afecten directamente sus derechos humanos.

95. Este Tribunal Pleno considera que el decreto impugnado es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Morelos, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarlos previamente como a continuación se justifica.

96. De una lectura de los artículos 43 y 78 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, se puede advertir que esas normas sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la entidad federativa, debido a que esos preceptos regulan de manera expresa la educación indígena, en concreto, se regula lo siguiente:



- Determina que la educación no escolarizada se implementará en zonas indígenas, a través de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos (artículo 43).

- Prevé que la educación indígena será intercultural y bilingüe, para lo cual se deberá disponer de la infraestructura y los recursos humanos, financieros y pedagógicos necesarios, que permitan su cobertura en la totalidad de las comunidades indígenas del Estado (artículo 78).

- Define diversas características de la educación indígena, de los servicios asistenciales y de extensión educativa y del personal docente (artículos 79 al 82).

- Determina las facultades de los organismos descentralizados, en particular lo relativo a los planes y programas de estudio (artículos 81, 83 y 84).

97. En consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado, ya que se trata de implementaciones legislativas que afectan directamente los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la entidad, pues regulan y dan parámetros al sistema educativo indígena.

98. Como se señaló previamente, cualquier norma o acto del Estado que sea susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe ser consultada previamente siguiendo los requisitos y fases reconocidas por esta Suprema Corte –desarrolladas en diversos precedentes que encuentran su origen en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**–.

99. Lo anterior debido a que el deber de la consulta tiene como fundamento ulterior respetar y garantizar el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, conforme al cual los sistemas políticos deben funcionar posibilitando la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la toma de decisiones que puedan afectar sus intereses y los de sus miembros, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural y a que las normas, instituciones, proyectos y políticas públicas que sean susceptibles de afectarlos directamente no sean producto de una imposición, sino resul-



tado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.⁶⁴

100. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar –conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres– a las personas que integran una comunidad.

101. Por otra parte, la necesidad de implementar una consulta previa a los pueblos indígenas y afroamericanos tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero, por la otra, permite escuchar las voces de diversos colectivos históricamente discriminados –conforme a sus usos y costumbres– a efecto de enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido unilateralmente al no tener la misma cosmovisión.

102. Además, este Tribunal Pleno no prejuzga si las medidas implementadas en la legislación impugnada pueden beneficiar o perjudicar a los colectivos indígenas y afroamericanos, pues eso implicaría que esta Suprema Corte se sustituyera en los intereses de los pueblos y comunidades y valorara qué es lo que más les beneficia, adoptando una postura paternalista injustificada.

103. Conforme a lo anterior, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, aunque éste y el Poder Ejecutivo Local argumenten que la legislación responde a una adecuación o armonización del sistema educativo local a la legislación general en la materia, los preceptos cuestionados son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la entidad debido a que contienen las directrices atinentes a la impartición del servicio educativo intercultural y bilingüe en el Estado de Morelos. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 43 y 78 a 84 de la Ley de Educación del Estado de

⁶⁴ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, página 241.



Morelos, sí son susceptibles de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que era exigible e indispensable que se les consultara previamente.

104. Ahora bien, la Comisión Estatal sostiene que, si bien con las normas impugnadas se busca reconocer y establecer derechos de las comunidades y pueblos indígenas respecto de la educación que sus integrantes deben recibir, lo cierto es que dichas normas y su contenido no fueron puestos a consulta de las comunidades, pueblos y Municipios indígenas en el Estado de Morelos, lo cual se advierte del procedimiento legislativo, ya que ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo cumplieron con dicha obligación.

105. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante es **fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a los pueblos indígenas y afroamericanos en el Estado de Morelos y; sin embargo, no llevó a cabo dicho ejercicio consultivo.

106. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo, como se advirtió en el apartado que antecede, se advierte que no se llevó a cabo alguna consulta en forma previa a la emisión del decreto impugnado. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales implícitamente reconocen en sus informes que no se llevó a cabo consulta alguna, al considerar que la nueva Ley de Educación Local fue emitida en cumplimiento de las obligaciones de armonizar y homologar el marco jurídico local con lo previsto en la Ley General de Educación.

107. Al respecto, este Pleno advierte como hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,⁶⁵ en la que se analizó, precisamente, el procedimiento legislativo de la Ley General de Educación. En ese precedente se declaró la

⁶⁵ Resuelta el 29 de junio de 2021, 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.



invalidez de los artículos 56, 57 y 58 de esa ley general, por no haber realizado debidamente una consulta a los pueblos indígenas y afroamericanos, lo que hace patente que no se ha escuchado a estos colectivos para la implementación de las reformas en materia educativa desde una perspectiva intercultural.

108. En este sentido, pese a que se alegue haber armonizado la legislación local a lo previsto en la Ley General de Educación y pese a que algunas disposiciones locales estén replicando el contenido de esta última, lo cierto es que este Alto Tribunal ya determinó que no se consultaron debidamente a los distintos pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas al emitirse la ley general, por lo que no existe razón alguna que permita dispensar al legislador ordinario local de cumplir con su obligación constitucional y llevar cabo las consultas respectivas bajo el parámetro constitucional referido en esta sentencia.

109. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron los artículos 2o. de la Constitución General y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara la invalidez los artículos 43 y 78 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, en el entendido de que la falta de consulta previa no implica, en este caso, la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador ordinario local fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

VIII. EFECTOS

110. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la ley reglamentaria, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

111. Al respecto, resulta aplicable la **jurisprudencia P./J. 84/2007**, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE



JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",⁶⁶ en la que se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

112. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con una amplia discrecionalidad para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

⁶⁶ El texto de la **jurisprudencia P./J. 84/2007**, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del País para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777.



113. Ahora bien, recientemente, al resolver este Pleno la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,⁶⁷ este Alto Tribunal cambió su criterio en el sentido de que **en el supuesto de leyes o decretos que no son exclusivos o específicos en regular los derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de toda la ley o decreto**; es decir, el vicio en el procedimiento legislativo relativo a la falta de consulta que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto, sino únicamente de determinados artículos.

114. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos de personas respecto de los cuales se debe realizar una consulta, esto es, que no se refieran 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 o históricamente discriminados, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.**

115. En este sentido, dado que se alega la falta de consulta previa a personas con discapacidad y a pueblos indígenas y afromexicanos respecto a algunas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, resulta aplicable lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, por lo que el efecto invalidante será parcial.

116. Precisado lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaración de invalidez debe postergarse por **doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto que el Congreso del Estado de Morelos cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.

⁶⁷ Fallada en sesión celerada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



117. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Morelos determinó emitir la Ley de Educación del Estado de Morelos, debe estimarse que la declaración de invalidez de los artículos precisados del referido decreto no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo local desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en el **apartado VII** anterior y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

118. Por lo expuesto, se **vincula** al Congreso del Estado de Morelos, para que dentro de los **doce meses** siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el **apartado VII** de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y la consulta a los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.

119. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a las disposiciones declaradas inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Morelos.

120. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad y a los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo permitir al Congreso del Estado de Morelos atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Lo anterior, sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

121. Finalmente, se hace notar que, por las características propias de la consulta en materia de discapacidad, la misma podrá realizarse en formatos digitales accesibles, en consulta con las organizaciones de personas con dis-



capacidad,⁶⁸ a diferencia de la consulta a los pueblos indígenas y afroamericanos en la entidad.

IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

122. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente** y **fundada** la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 43, 65, 74, del 78 al 84, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con el **apartado VII** de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los **doce meses** siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los **apartados VII** y **VIII** de este fallo.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

⁶⁸ CRPD, *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*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 54.



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, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar rígido para la consulta indígena y afromexicana, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 43, 65, 74, del 78 al 84, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.



Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, con número de registro digital: 2006224.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 71/2021.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en contra de los artículos 43, 65 y 74, así como los capítulos VII y X, denominados "De la educación indígena" y "Educación inclusiva", respectivamente, de la Ley de Educación del Estado de Morelos, al considerar que vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.



Por unanimidad de once votos,¹ el Pleno declaró la invalidez de los preceptos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, de la Ley de Educación de Tlaxcala),² tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, así como de la acción de inconstitucionalidad 179/2020,³ marcaron un nuevo partaguas en los precedentes de este Alto Tribunal.⁴

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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos "De la educación indígena" y "De la educación inclusiva" de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

³ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

⁴ Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita "El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año VII, número 13, julio-diciembre 2021, ISSN: 2448-6965, páginas 131 a 176.



En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁵ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁶ respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta –ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad– fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o. de la Constitución Política del País,⁷ y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indí-

⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, "representantes" del Municipio de Cherán, Estado de Michoacán de Ocampo, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

⁷ "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ..."

"**Artículo 2o.** ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.



genas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁸ los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

"Artículo 2

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad."

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos **deberán:**

"a) **Consultar** a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente;**

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. ..."

⁸ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.



- "b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- "c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- "2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." *[Énfasis añadido.]

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012⁹ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del País no contemplaba la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarlas.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

Más aun, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, sino que fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo

⁹ *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.



Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁰ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4.

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

¹⁰ 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.



*[Énfasis añadido.]

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,¹¹ 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.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, más esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,

¹¹ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al considerar que la ley debía 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 las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros 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.



41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹² la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹³ y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.¹⁴ Estos tres casos son similares en tanto que se

¹² Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, 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."

¹³ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, 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 mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; 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 desarrollas en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada 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.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que "para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos."



impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, 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 que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde 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 solo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, donde discutimos la Ley de



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 y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.¹⁵

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo.¹⁶ La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.¹⁷

¹⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa (ponente) y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

¹⁶ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

¹⁷ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita con precisiones, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán con precisiones por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, 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.



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 98/2018,¹⁸ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁹ considerando a la consulta previa como una

¹⁸ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebollo y Pérez Dayán.

¹⁹ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.



etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que esta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Morelos analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 71/2021.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de estas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.



educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo, porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado, habría prácticamente desbaratado *toda* la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, "dónde colocar los absolutos."

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del País es procurar la igualdad y, esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se



habría impuesto una pesada agenda a los Congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas.²⁰

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos).²¹ Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de esta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 71/2021, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra de los artículos 43, 65 y 74, así como los capítulos VII "De la educación indígena" y X "Educación inclusiva", de la Ley de Educación del

²⁰ Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria."

²¹ En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: "... [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad."



Estado de Morelos.²² El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de los citados artículos, por falta de consulta

²² **Artículo 43.** La educación inicial se proporciona en dos tipos: escolarizada a través de los centros de atención infantil, en las instituciones educativas del Estado y por particulares con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios; y no escolarizada implementada en zonas rurales, indígenas y urbano marginadas a través de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos."

Artículo 65. Los organismos descentralizados procurarán diseñar proyectos de políticas públicas para su aprobación por el Poder Legislativo Estatal para su posterior aplicación que propicien que en todas las instituciones de educación en las que se imparta la educación especial, comprendiendo los Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar, dispongan de infraestructura, mobiliario y medios, tanto materiales como técnicos, acordes a las necesidades de los educandos, teniendo como principal finalidad lograr el máximo desarrollo personal de los mismos, evitando en todo momento cualquier acto de discriminación que impida su desarrollo integral. ..."

Artículo 74. Los organismos descentralizados garantizarán el acceso a la educación superior de aquellas personas con discapacidad que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas. De manera que las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, fomentando acciones institucionales que compensen las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones de género o discapacidad."

Capítulo VII

De la educación indígena

Artículo 78. en el estado es responsabilidad de los Organismos Descentralizados la prestación de los servicios de educación básica, en su adaptación específica de educación indígena intercultural y bilingüe. Por lo que, para lograr este fin, deberá disponer de la infraestructura y los recursos humanos, financieros y pedagógicos necesarios, que permitan su cobertura en la totalidad de las comunidades indígenas del Estado."

Artículo 79. La educación indígena tiene por objeto contribuir al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento."

Artículo 80. La educación indígena promoverá en el educando actitudes encaminadas a la prevención y conservación de la salud, sin abandonar los conocimientos de la medicina tradicional."

Artículo 81. La educación indígena se apoyará con servicios asistenciales y de extensión educativa que faciliten en forma continua y permanente el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos, respetando y resaltando su personalidad y su cultura.

"Los organismos descentralizados serán los responsables de la implementación de estrategias que impulsen la autogestión del aprendizaje del educando."

Artículo 82. La educación indígena, deberá impartirse por docentes bilingües, de acuerdo a las necesidades étnicas de cada región.

"En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñen los organismos descentralizados y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el idioma español.

Artículo 83. Los organismos descentralizados propondrán a la autoridad educativa federal, que los planes y programas de estudio para la educación indígena en los niveles de preescolar, primaria y secundaria se estructuren por niveles y asignaturas. Éstas deberán responder a las necesidades o



previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad.

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 y pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Esta acción de inconstitucionalidad 71/2021 brindó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado

características lingüísticas y culturales de los grupos étnicos, así como lograr una plena participación social comunitaria, regional, estatal, nacional y universal.

"De igual forma, los organismos descentralizados, podrán establecer instituciones de educación media superior y superior en las regiones indígenas, con el objeto de promover su mejor preparación. Asimismo, se fomentará el estudio y la preservación de la cultura y las lenguas indígenas."

"Artículo 84. Los organismos descentralizados fomentarán acciones a fin de que en las escuelas secundarias y telesecundarias que se encuentran en comunidades indígenas del Estado, se imparta la materia de cultura e identidad indígena y que promueva y valore la riqueza del conocimiento ancestral de su contexto. ..."

"Capítulo X

"De la educación inclusiva

"Artículo 95. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 96. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, y

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."



en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas "en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad."

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.". Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa Convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de los artículos 43, 65 y 74, el capítulo VII "De la educación indígena" en sus artículos 78 al 84, y el capítulo X "Educación inclusiva" en sus artículos 95 y 96 de la Ley de Educación de Morelos, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que 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 esos grupos 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.



En este caso, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar diversos artículos porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetao al plazo de doce meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Morelos contuviese avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²³ quizá sería mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas 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 estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

²³ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."



Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.²⁴

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan.

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

²⁴ 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.



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: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 71/2021, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

En sesión pública de siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2021, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en la que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Morelos.¹ Ello,

¹ Ley de Educación del Estado de Morelos

"Artículo 43. La educación inicial se proporciona en dos tipos: escolarizada a través de los centros de atención infantil, en las instituciones educativas del Estado y por particulares con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios; y no escolarizada implementada en zonas rurales, indígenas y urbano marginadas a través de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos."

"Artículo 78. En el Estado es responsabilidad de los organismos descentralizados la prestación de los servicios de educación básica, en su adaptación específica de educación indígena intercultural y bilingüe. Por lo que, para lograr este fin, deberá disponer de la infraestructura y los recursos humanos, financieros y pedagógicos necesarios, que permitan su cobertura en la totalidad de las comunidades indígenas del Estado."

"Artículo 79. La educación indígena tiene por objeto contribuir al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento."

"Artículo 80. La educación indígena promoverá en el educando actitudes encaminadas a la prevención y conservación de la salud, sin abandonar los conocimientos de la medicina tradicional."

"Artículo 81. La educación indígena se apoyará con servicios asistenciales y de extensión educativa que faciliten en forma continua y permanente el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos, respetando y resaltando su personalidad y su cultura.



debido a la falta de observancia al derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, afromexicanos y sus miembros.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con la decisión de la mayoría, estimo necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

I. Tema 1. Falta de consulta a personas con discapacidad

En lo que se refiere al primer tema estudiado, si bien considero que el fallo recoge los principales lineamientos y estándares constitucionales y convencionales desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el derecho a la consulta previa de personas con discapacidad –los cuales comparto plenamente e, incluso, he defendido en diversos votos particulares y concurrentes– **me parece que el estándar de análisis con respecto de la consulta a personas con discapacidad, pudo haberse robustecido aún más** mediante la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: **la igualdad entre hombre y mujer**

"Los organismos descentralizados serán los responsables de la implementación de estrategias que impulsen la autogestión del aprendizaje del educando."

"Artículo 82. La educación indígena, deberá impartirse por docentes bilingües, de acuerdo a las necesidades étnicas de cada región.

"En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñen los organismos descentralizados y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el idioma español."

"Artículo 83. Los organismos descentralizados propondrán a la autoridad educativa federal, que los planes y programas de estudio para la educación indígena en los niveles de preescolar, primaria y secundaria se estructuren por niveles y asignaturas. Éstas deberán responder a las necesidades o características lingüísticas y culturales de los grupos étnicos, así como lograr una plena participación social comunitaria, regional, estatal, nacional y universal.

"De igual forma, los organismos descentralizados, podrán establecer instituciones de educación media superior y superior en las regiones indígenas, con el objeto de promover su mejor preparación. Asimismo, se fomentará el estudio y la preservación de la cultura y las lenguas indígenas."

"Artículo 84. Los organismos descentralizados fomentarán acciones a fin de que en las escuelas secundarias y telesecundarias que se encuentran en comunidades indígenas del Estado, se imparta la materia de cultura e identidad indígena y que promueva y valore la riqueza del conocimiento ancestral de su contexto."



En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.² Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁴ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,⁵ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, que forma parte esencial de la línea jurisprudencial en materia de consulta a personas con discapacidad que se incluye en el presente caso, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, se añadió la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su Observación General Número 7, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

² Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁷ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁸ 1/2017,⁹ 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁰ 212/2020,¹¹ 18/2021,¹² 240/2020,¹³ 38/2021¹⁴ y 168/2021,¹⁵ considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que "**las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación**". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; ..."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

⁶ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno el once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno el primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹⁴ Aprobada en sesión del Pleno siete de junio de dos mil veintidós.

¹⁵ Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.



- "1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- "2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

II. Tema 2. Falta de consulta a pueblos indígenas y afromexicanos y sus miembros

En lo que se refiere al segundo tema estudiado, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.¹⁶ Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Suprema Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte.

¹⁶ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "Pueblos *Kaliña y Lokono* Vs. Surinam", "Pueblo *Saramaka* Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



En efecto, como he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,¹⁷ 193/2020,¹⁸ 78/2018,¹⁹ 179/2020,²⁰ 214/2020,²¹ 131/2020 y su acumulada 186/2020,²² 299/2020,²³ 18/2021,²⁴ 178/2020,²⁵ 239/2020,²⁶ 291/2020²⁷ y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,²⁸ el alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados del caso de "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.²⁹

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.³⁰

A continuación, me permito desarrollar cuáles son estos criterios.

¹⁷ Aprobada en sesión de Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁸ Aprobada en sesión de Pleno el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁹ Aprobada en sesión de Pleno el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

²⁰ Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

²¹ Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

²² Aprobada en sesión de Pleno el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

²³ Aprobada en sesión de Pleno el diez de agosto de dos mil veintiuno.

²⁴ Aprobada en sesión de Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.

²⁵ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

²⁶ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

²⁷ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

²⁸ Aprobada en sesión de Pleno el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

²⁹ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

³⁰ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.



(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afromexicanos

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.³¹ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.³²

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.³³

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

³¹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

³² Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HCR/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

³³ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.



(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.³⁴

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.³⁵

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de diversos artículos contenidos en el capítulo VII, denominado "De la educación indígena", en la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los Poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma

³⁴ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.

³⁵ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.



flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país."

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo***, los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,³⁶ y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.³⁷

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con**

³⁶ **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

³⁷ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."



la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.³⁸

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada³⁹ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".⁴⁰ Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.⁴¹

³⁸ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

³⁹ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

⁴⁰ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.

⁴¹ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.



2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.⁴²
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.⁴³
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.⁴⁴
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.⁴⁵

⁴² Cfr., OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989* (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

⁴³ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989* (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989* (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

⁴⁴ Cfr. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989* (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989* (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

⁴⁵ *Op. Cit.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989* (núm. 169), párrs. 79, 95 y 105.



Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."⁴⁶

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,⁴⁷ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.⁴⁸

Habiendo hecho estas precisiones, concuerdo plenamente con las conclusiones a las que llegó la mayoría y la declaratoria de invalidez de la totalidad de las normas estudiadas durante la sesión.

⁴⁶ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

⁴⁷ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: "... Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

⁴⁸ ONU: *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol No. 309-00, 4 de agosto 2000, considerando séptimo.



Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 VIOLAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES EN MATERIA DE GÉNERO.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VI. CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. SU ESCRUTINIO.

VII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA PREVISIÓN DE REQUISITOS PARA REGISTRAR A UN MENOR NACIDO FUERA DEL



MATRIMONIO EN CASO DE FALLECIMIENTO DE UNO DE LOS PROGENITORES DIFERENTES PARA EL PADRE O LA MADRE SUPÉRSTITE NO PERSIGUE UN FIN CONSTITUCIONAL IMPORTANTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

VIII. REGISTRO DE MENORES NACIDOS FUERA DE MATRIMONIO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA NORMA QUE ESTABLECE MAYORES REQUISITOS PARA LAS MUJERES QUE PRETENDAN REGISTRAR A UN HIJO CUANDO EL PADRE HA FALLECIDO, QUE LOS EXIGIDOS A LOS HOMBRES CUANDO QUIEN FALLECE ES LA MADRE, OTORGA IMPLÍCITAMENTE A LAS MUJERES UN PAPEL DE INFERIORIDAD QUE NO TIENE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE, LO QUE SE TRADUCE EN UNA FORMA DE VIOLENCIA HACIA ELLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS GENERALES QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE EXHORTA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE DE CONSIDERARLO PERTINENTE EMITA UNA NUEVA DISPOSICIÓN EN SUSTITUCIÓN DE LA QUE HA QUEDADO INVALIDADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL REGISTRO DE LOS HIJOS NACIDOS FUERA DEL MATRIMONIO, CUANDO



UNO DE LOS PADRES HA FALLECIDO, PARA QUE EL VACÍO LEGISLATIVO QUE PUEDA EXISTIR CON MOTIVO DE ÉSTA SE COLME CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 491, PÁRRAFO PRIMERO, 496, 498 Y 500, FRACCIONES II Y IV, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO 78 Y 79 DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL ESTADO DE JALISCO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 133/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE OCTUBRE DE 2020. 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 **diecinueve de octubre de dos mil veinte**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

En la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad **133/2019**, promovida por la **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra del **artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco**, reformado mediante el **Decreto Número 27524/LXII/19**, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el día **cinco de noviembre de dos mil diecinueve**.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el cinco de diciembre de dos mil diecinueve 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 contra de la norma y autoridades siguientes:

- **Norma impugnada:** Artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27524/LXII/19, publicado en el



Periódico Oficial de esa entidad federativa el día cinco de noviembre de dos mil diecinueve.

• **Autoridad emisora de la norma impugnada:** Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

• **Autoridad promulgadora de la norma impugnada:** Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

2. **Derechos fundamentales que se estiman vulnerados.** La accionante sostiene que la norma combatida contraviene los derechos fundamentales siguientes:

- Derecho a la igualdad y no discriminación;
- Derecho a la identidad; e
- Interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

3. Derechos que dice, se encuentran consagrados en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 18, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2, 3 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 2, 7.1 y 8.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 1, 5, inciso a), 15.1 y 16 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

4. **Conceptos de invalidez.** Para sustentar la violación de los derechos antes referidos, la accionante, esencialmente aduce que el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, establece requisitos diferenciados para mujeres y hombres a efecto de realizar el registro del nacimiento de su hija o hijo, en el caso del fallecimiento de alguno, y ese trato diferenciado:

• Genera un espectro discriminatorio en razón de género, que no supera un test de escrutinio estricto.

• Transgrede el derecho a la identidad y el interés superior del menor, pues si bien la intención del legislador fue salvaguardar la identidad y la filiación paterna,



lo cierto es que si la madre no acredita los requisitos exigidos para efectuar el registro, implícitamente niega la paternidad del padre fallecido, sin tener en consideración que de la filiación se derivan diversos derechos; y

- Perpetúa un concepto tradicional de familia que históricamente ha excluido a las parejas del mismo sexo.

5. **Radicación y turno.** El seis de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en su carácter de 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 **133/2019** y lo turnó al Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**, a fin de que instruyera el procedimiento respectivo.¹

6. **Prevención.** Por auto de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor, previno a la promovente para que en el plazo de cinco días, exhibiera copia certificada de la documentación a través de la cual acreditaba tener el carácter con que se ostentó.²

7. **Cumplimiento de la prevención, admisión, requerimiento de informes y vista a la Fiscalía General de la República.** Por auto de nueve de enero de dos mil veinte, se tuvo por cumplida la prevención y se admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, para que en el plazo de quince días rindieran el informe correspondiente. Así mismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, a efecto de que formulase el pedimento correspondiente.³

8. **Informe de la autoridad promulgadora:** El seis de febrero de dos mil veinte, se tuvo por rendido el informe solicitado al **Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco**, pues dicho Poder a través de Adrián Talamantes Lobato, en su carácter de consejero jurídico,⁴ rindió informe, aceptando como cierto que el titular del Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Número 27524/LXII/19, en el que se reformó

¹ Acción de inconstitucionalidad 133/2019. Foja 41.

² *Ibíd.* Foja 42.

³ *Ibíd.* Fojas 48 a 50.

⁴ Carácter que acreditó con el nombramiento efectuado el 6 de diciembre de 2018, por el ingeniero Enrique Alfaro Ramírez, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.



el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco; y en síntesis expone lo siguiente:

- La porción normativa deriva de la facultad conferida por los artículos 4o. y 124 de la Constitución Federal, a los legisladores para proteger la organización y desarrollo de la familia; y como esta materia está reservada al legislador ordinario, no hay un parámetro expreso para que la Suprema Corte pueda juzgar sobre la validez o invalidez de las normas en esa materia.

- Los conceptos de invalidez son inoperantes, pues se parte de la falsa premisa de que en el caso de los hijos nacidos de una relación de concubinato, sólo a la madre se le exige exhibir las constancias que acrediten el concubinato; y que tratándose del padre, sólo debe asistir con los abuelos maternos, familiares próximos o dos testigos que declaren la relación afectiva; sin embargo, esa afirmación es producto de un estudio incompleto de la legislación, pues no es cierto que en caso de fallecimiento de la madre, el padre no deba exhibir las constancias que acrediten el concubinato, pues del artículo 43 Bis adicionado en el mismo Decreto que se impugna, se desprende que el requisito de exigir las constancias que acrediten el concubinato, aplica tanto para el concubino como para la concubina.

- Los conceptos de invalidez se pretenden hacer extensivos al artículo 778 del Código Civil para el Estado de Jalisco, el cual define la institución del concubinato; sin embargo, ese precepto no fue materia del decreto impugnado; y en él no se prevé el supuesto del concubinato para personas del mismo género, por tanto pretender impugnar dicha institución es improcedente; y en esa medida, los conceptos de invalidez son inoperantes, pues el supuesto que plantean es de imposible realización, en la medida en que no se puede dar una relación de concubinato entre dos personas del mismo género, ya que el Código Civil no lo prevé.

- La intervención del gobernador en el proceso legislativo encuentra fundamento en la Constitución Política del Estado de Jalisco.

9. **Informe de la autoridad emisora.** El diecinueve de febrero de dos mil veinte, se tuvo por rendido el informe solicitado al **Poder Legislativo del Estado de Jalisco**, pues dicho Poder a través de los Diputados María Patricia Meza



Núñez, Jorge Eduardo González Arana y María Esther López Chávez, en su carácter de presidenta y secretarios, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad federativa, rindieron informe aceptando como cierto que el Congreso mencionado aprobó el Decreto Número 27524/LXII/19, en el que se reformó el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco; y en síntesis exponen lo siguiente:⁵

- La reforma impugnada es producto de la función pública que ejerce el Congreso del Estado de Jalisco en uso de su competencia y atribuciones; y por tanto, las disposiciones impugnadas no requieren de una motivación específica.

- Que en el caso, la reforma impugnada permite la individualización de la persona, haciéndola única e insustituible, ya que garantiza de manera correcta la filiación entre el menor registrado y los progenitores, a fin de que no haya errores al otorgar la patria potestad.

- La reforma impugnada en concordancia con el interés superior de la infancia consagrado en el artículo 4o. de la Constitución, pretende consagrar el derecho a la identidad del menor y se le reconoce el derecho a conocer su origen biológico y pertenecer a una familia, registrando plenamente su filiación aun y cuando sea producto de una relación no matrimonial, razón por la que se requiere la acreditación del concubinato a la madre cuando el padre ha fallecido.

10. **Cierre de instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de marzo de dos mil veinte,⁶ se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

11. 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

⁵ Acción de inconstitucionalidad 133/2019. Fojas 67 a 77.

⁶Acción de inconstitucionalidad 133/2019. Foja 499.



Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ella se plantea que el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

12. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

13. En el caso, el Decreto Número 27524/LXII/19, en el que se reformó la norma impugnada, fue publicado el martes cinco de noviembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

14. Por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad, transcurrió del miércoles seis de noviembre de dos mil diecinueve, al jueves cinco de diciembre de la misma anualidad.

15. En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que se presentó de manera oportuna.⁷

IV. LEGITIMACIÓN

16. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por una persona legitimada para ello, tal y como se evidencia con las consideraciones y razonamientos que se desarrollan a continuación.

17. 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 Humanos está legitimada para impugnar las leyes de carácter estatal que estime

⁷ Acción de inconstitucionalidad 133/2019. Foja 37 vuelta.



violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales en los que México es Parte; y en el caso, el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad está firmado por MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA, quien a través de la copia certificada del escrito signado por la senadora MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA y el senador PRIMO DOTHE MATA, en su carácter de presidenta y secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República, demostró que en la sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Senado de la República la eligió como presidenta de la citada Comisión, por un periodo de cinco años, que van del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al dieciséis de noviembre de dos mil veinticuatro.⁸

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

18. Las partes que intervienen en la presente acción de inconstitucionalidad no hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no advierte de oficio que se actualice alguna de ellas. Por ende, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez.

19. Para arribar a esta conclusión, no obsta el hecho de que el Poder Legislativo, al rendir su informe justificado, en el petitorio cuarto solicite lo siguiente:

"Cuarto.—Se resuelva con base en las causales de improcedencia que se hacen valer."

20. Esto es así, pues la lectura del informe correspondiente, permite advertir que en el caso, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, no hace valer una verdadera causa de improcedencia, es decir un planteamiento que impida entrar al estudio de fondo de la acción intentada, sino que expone argumentos por los que considera que los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no pueden prosperar por ser infundados; sin embargo, ello sólo se puede determinar entrando al estudio de fondo del asunto.

21. En consecuencia, dicho argumento debe desestimarse como una causa de improcedencia.

⁸ Ibid. Foja 47.



22. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 36/2004, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁹

VI. PRECISIÓN DE LA LITIS

23. En el caso, la acción de inconstitucionalidad se interpuso en contra del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27524/LXII/19.

24. Ahora bien, es importante destacar que en dicho Decreto no sólo se reformó el artículo 43 de la mencionada ley, sino que además, se adicionó el diverso 43 Bis.

25. Pese a lo anterior, en la demanda que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad, no se impugna el artículo 43 Bis de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, sino que dicha impugnación se centra en combatir la reforma del artículo 43, misma que consistió en adicionar el último párrafo de ese precepto, es decir, el quinto párrafo.

26. Así, dicho precepto quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 43. Cuando sólo uno de los cónyuges presente al infante y exhiba copia certificada del acta de su matrimonio, se asentarán como sus progenitores los nombres de los cónyuges que aparezcan en el acta de matrimonio, de la que se deducirán los demás datos accidentales.

"Cuando no se presente copia certificada o extracto del acta de matrimonio o no ocurran ambos progenitores, sólo se asentará el nombre del padre o de la madre, cuando éste lo solicite por sí o por apoderado.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Registro digital: 181395, Tomo XIX, junio de 2004. Materia constitucional. Página 865.



"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando la madre hubiese fallecido y no fuere casada.

"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación efectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo (sic) al artículo 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."

27. En consecuencia, como los conceptos de invalidez formulados se dirigen en su totalidad a combatir la adición del último párrafo del artículo 43, debe entenderse que la presente acción de inconstitucionalidad se dirige a ese precepto; y no así al 43 Bis.

VII. ESTUDIO DE FONDO

28. Como se desprende de los conceptos de invalidez formulados, la porción normativa impugnada es combatida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al considerar que viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación; así como el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes; y como consecuencia, el interés superior de los mismos.

29. Bajo esa lógica, por cuestión de técnica, se considera que en primer lugar se debe analizar el argumento a través del cual, se alega que la porción normativa impugnada transgrede el derecho a la igualdad; pues de prosperar ese argumento, se haría innecesario el análisis de los demás argumentos que plantea la mencionada Comisión.

• Violación al derecho a la igualdad y no discriminación.



30. En el caso a estudio la violación al derecho a la igualdad se plantea en dos vertientes.

31. En la primera, se argumenta una violación al derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer; y en la segunda, si bien la violación se vincula a la igualdad, la impugnación obedece a que la norma implícitamente perpetúa el concepto tradicional de familia, discriminando a las parejas del mismo sexo.

32. En ese orden de ideas, este estudio comenzará con el análisis de los argumentos a través de los cuales se alega violación al derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer, es decir, se analizará la violación al derecho a la igualdad en la primer vertiente que se plantea, pues si ésta prospera, también se haría innecesario el análisis de la violación alegada en su segunda vertiente.

33. Precisado lo anterior, lo primero que debe decirse es que el derecho a la igualdad y la no discriminación, se encuentra reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1o. y 4o.), como en diversos tratados internacionales, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1, 3 y 26), Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1.1 y 24) y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3).

34. No obstante, basta mencionar que el artículo 1o. de la Constitución Federal, consagra el derecho que nos ocupa de la siguiente manera:

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



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

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

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

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

35. Como se desprende del precepto antes reproducido, atendiendo precisamente al derecho a la igualdad, en el Estado Mexicano, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución o en los tratados internacionales de que éste sea Parte, así como de las garantías para su protección; y en esa lógica, el propio precepto establece que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

36. Entre esas autoridades, se encuentran precisamente las de índole legislativo, pues éstas tienen la obligación de cuidar que las leyes que emiten, sean respetuosas del derecho mencionado; sin embargo, la obligación constitucional antes referida, se extiende al resto de las autoridades, especialmente las de



índole jurisdiccional, pues éstas deben aplicar e interpretar las leyes, de tal manera que se logre la igualdad mencionada.

37. Así, el derecho a la igualdad ha sido interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: igualdad en la ley e igualdad ante la ley.¹⁰

- **La igualdad en la ley**, opera frente a la autoridad legislativa y tiene como objetivo controlar el contenido de la norma, de tal manera que se eviten diferencias legislativas que no tengan una justificación constitucional; y

- **La igualdad ante la ley**, obliga a que las normas jurídicas sean interpretadas y aplicadas de modo uniforme para todas las personas que se encuentren en la misma o similar situación.

38. Pese a lo anterior, es importante aclarar que este Tribunal Pleno, siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya ha sostenido que el derecho a la igualdad no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que más bien, debe haber una igualdad jurídica entre los gobernados, la cual se traduce en el hecho de que todos los que se encuentren en situaciones de hecho similares, reciban el mismo trato; por tanto, no toda diferencia de trato implicará una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.

39. En ese orden de ideas, es jurídicamente relevante dejar establecido que la distinción y la discriminación son conceptos jurídicos diferentes, pues la primera

¹⁰ Con relación a la diferencia entre estos dos principios la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la diferencia entre los artículos 1.1 y 24 (CADH), radica en que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar sin discriminación los derechos contenidos en la Convención Americana. En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si por el contrario la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, violaría el artículo 24. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4.



constituye una diferencia razonable y objetiva; mientras que la segunda, constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

40. Así, un trato diferenciado que no sea objetivo y razonable, constituye una discriminación, la cual ha sido conceptualizada como toda distinción, exclusión o restricción basada en motivos de sexo, género, preferencias sexuales, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, el estado civil, raza, color, idioma, linaje u origen nacional, social o étnico, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social que tenga por objeto o por resultado impedir, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.¹¹

41. Bajo esa lógica, el último párrafo del artículo 1o. constitucional, establece que queda prohibida la discriminación motivada por el origen étnico o nacional, **el género**, 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.

42. No obstante, aunque las distinciones basadas en alguno de los aspectos antes mencionados, se considera sospechosa, es importante recordar que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino que éstas se utilicen de forma injustificada.

43. Entre las categorías sospechosas que establece el artículo primero constitucional se encuentra el género de las personas.

44. No obstante, es importante precisar que el sexo y el género de las personas son cuestiones diversas, pero interrelacionadas.

¹¹ Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Página 38.



45. En efecto, el sexo hace referencia a los cuerpos sexuados de las personas; esto es, a las características biológicas (genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas), a partir de las cuales, las personas son clasificadas como machos o hembras; y, por ende, puedan ser clasificados como varón o mujer.

46. Según Laura Saldivia, citada en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, la ciencia médica considera que existen diversos factores que contribuyen a la determinación del sexo de una persona:

- **El sexo genético o cromosómico**, por ejemplo: XY o XX.
- **El sexo gonadal** (testículos u ovarios).
- **El sexo morfológico interno** (vesículas seminales y próstata o vulva, útero y trompas de Falopio).
- **El sexo hormonal** (andrógenos y estrógenos).
- **El sexo fenotípico** (pectorales y más pelo o mamas y menos pelo).

47. Así, en el Protocolo mencionado, se indica que muchas personas asumen que, si se analizan los cuerpos de las personas, existirán sólo dos opciones para clarificarlas: o son hombres y poseen todos los factores que se atribuyen al cuerpo de los hombres, o son mujeres, y poseen todos los factores que se le atribuyen al cuerpo de las mujeres; sin embargo, destaca que hay personas cuyos cuerpos presentan factores que hacen que su configuración genética, gonádica, morfológica u hormonal difiera de lo que culturalmente suele entenderse estrictamente como el sexo "masculino" o el sexo "femenino". Estas personas son llamadas intersex, y evidencian que, biológicamente, no existen sólo dos opciones para los diversos factores, pues existen personas con cuerpos que pueden presentar características que culturalmente suelen asignarse a los hombres y, al mismo tiempo, características que culturalmente suelen asignarse a las mujeres.¹²

¹² *Ob. Cit.* Páginas 12 y 13.



48. Así, mientras el sexo se utiliza para hacer referencia al cuerpo sexuado y permite distinguir entre hombres, mujeres o personas intersex, el género se refiere al resto de los atributos que social, histórica, cultural y geográficamente, se les han asignado a los hombres y las mujeres, es decir, el género, se utiliza para referirse a las características que por cuestiones de estereotipo, social y culturalmente se consideran identificadas como "masculinas" y "femeninas". Dichas características pueden abarcar desde las funciones que históricamente se les han asignado a uno u otro sexos, las actitudes que generalmente se les imputan, hasta las formas de vestir, caminar, hablar, pensar, sentir y relacionarse.¹³

49. Así, sostener que una cosa es el sexo y otra el género, implica que no hay una correlación necesaria entre el cuerpo con el que una persona nace y la personalidad que desarrolla o las funciones sociales que cumple.

50. No obstante, y más allá de eso, lo cierto es que la Constitución Federal, no sólo prohíbe la discriminación por cuestiones de género, sino que además prohíbe hacer distinciones injustificadas entre el hombre y la mujer, pues en el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, se reconoce la igualdad del varón y la mujer, al establecer lo siguiente:

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley."

51. Aquí, es importante dejar en claro que la igualdad consagrada en el precepto constitucional antes referido, en vinculación con el principio de no discriminación, no debe leerse como una simple pretensión de igualar a los hombres y a las mujeres, es decir no implica una absoluta homogeneidad, sino que más bien, implica otorgar la misma consideración, en el reconocimiento de sus diferencias, es decir, la igualdad del hombre y la mujer, no debe leerse en el sentido de que la igualdad simplemente implica garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre; sino que más bien debe leerse en el sentido de que la igualdad entre el hombre y la mujer, implica tener en cuenta sus diferencias biológicas y las diferencias que la cultura y la sociedad han creado.

¹³ *Ob. Cit.* Página 13.



52. Es decir la verdadera igualdad entre el hombre y la mujer, implica garantizar un entorno que le permita igualdad de resultados, de suerte que en algunas ocasiones, será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias, es decir, la igualdad entre el hombre y la mujer, no sólo implica otorgar las mismas oportunidades a hombres y mujeres, sino de que éstas dispongan de un entorno que les permita conseguir igualdad de resultados, a fin de evitar una discriminación directa o indirecta.

53. En efecto, **la discriminación es directa**, cuando la ley da un trato diferenciado ilegítimo; en tanto que **la discriminación es indirecta**, cuando como resultado de leyes, políticas o prácticas que en apariencia son neutrales, se impacta adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertas personas o grupos (en este caso las mujeres).

54. Ahora bien, toda vez que en el caso que nos ocupa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asevera que la norma impugnada es inconstitucional por transgredir el derecho a la igualdad del hombre y la mujer y el principio de no discriminación, en el caso, conviene recordar que la porción normativa impugnada, se encuentra inserta en el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, el cual, en sus dos últimos párrafos, es decir, el cuarto y el quinto, regula los requisitos para registrar a un menor, fruto de una relación diversa al matrimonio, cuando uno de los progenitores fallece antes de dicho registro.

55. En efecto, la porción normativa que en el caso es impugnada (quinto párrafo del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco), regula la hipótesis vinculada al fallecimiento del padre, y al respecto dispone lo siguiente:

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo (sic) al artículo 778 párrafos segundo y tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."

56. Luego, como la igualdad es un derecho que invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona (hombre o mujer) deben recibir el mismo



trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tomando como referencia lo establecido en los dos párrafos que preceden al que aquí se impugna, es decir lo establecido en el tercer y cuarto párrafos del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, asegura que el legislador da un trato diferente e injustificado a la mujer que pretende el registro de su hijo (a), fruto de una relación de (sic) distinta al matrimonio, cuando muere el padre, de aquel que da a éste, cuando la que muere es la madre.

57. En efecto, al respecto afirma que en caso de fallecimiento del padre, la madre puede efectuar el registro de su hijo nacido en un concubinato, cumpliendo con determinadas exigencias legales, mismas que dice, son menores a las que se exigen para el caso de que el padre sea quien pretende el registro y la madre haya fallecido.

58. Así, asevera que la porción normativa impugnada genera un espectro discriminatorio por razón de género.

59. En ese orden de ideas, a fin de determinar si le asiste o no razón a la Comisión actora, conviene comparar el contenido del tercer y cuarto párrafos del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, con el quinto párrafo del propio precepto.

60. Para ese efecto, debe decirse que esos párrafos disponen lo siguiente:

Párrafos tercero y cuarto	Párrafo quinto
<p>"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento <u>cuando la madre hubiese fallecido</u> y no fuere casada.</p> <p>Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación efectiva que existió entre el padre y <u>la madre fallecida</u>."</p>	<p>"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo (sic) al artículo 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."</p>



61. De lo dispuesto en los párrafos sujetos a comparación, se desprende que efectivamente, el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, establece una diferencia de trato, respecto a los requisitos que exige para su registro cuando la madre fallece, respecto a los requisitos que se exige cuando es el padre el que fallece.

62. Lo anterior se demuestra a través del cuadro comparativo siguiente:

Cuando la madre fallece	Cuando el padre fallece	Diferencia de trato
<p><u>Los abuelos maternos o los familiares más próximos pueden efectuar el registro de un nacimiento.</u></p> <p>El padre puede efectuar el registro:</p> <p>1) En compañía de los abuelos maternos; o</p> <p>2) En compañía de los familiares <u>más próximos</u>; o</p>	<p>La madre puede efectuar el registro:</p> <p>1) En compañía de los abuelos paternos; o</p> <p>2) En compañía de familiares <u>hasta el cuarto grado.</u></p>	<p>Esta hipótesis no se contempla para el caso del fallecimiento del padre, pues sólo se puede actualizar en caso de que sea la madre quien fallezca.</p> <p>El padre en caso de fallecimiento de la madre, al igual que la madre, en caso de fallecimiento del padre, puede acudir a realizar el registro del menor en compañía de los abuelos (maternos y paternos respectivamente), o en compañía de familiares; sin embargo, en este punto si se establece una distinción, pues aunque en el caso de la madre fallecida, se habla de los familiares más cercanos, lo cierto es que la legislación en análisis, no impone una limitación de grado, como si lo hace en caso del padre fallecido, pues en esta hipótesis, se exige que la madre acuda en compañía de familiares que se encuentren dentro del cuarto grado.</p>



3) En compañía de dos testigos.

Que declaren la relación afectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

Que declaren la relación de concubinato que existió entre los progenitores.

La concubina deberá exhibir en todo caso, las constancias que acrediten el concubinato.

Aunado a lo anterior, en caso del fallecimiento de la madre, el padre puede incluso comparecer solamente en compañía de dos testigos; y esa posibilidad no se establece en caso de que sea el padre quien haya fallecido.

Si bien en ambas hipótesis se exige que las personas que acuden en compañía del padre o la madre superviviente, hagan una declaración, esa declaración tiene una connotación distinta, pues en el caso de la madre fallecida, basta que se declare que existió una declaración afectiva, lo cual implica que esa relación, pudo o no haber sido de concubinato; en cambio, en el caso del padre fallecido, esa declaración, debe ser sobre la existencia de un concubinato.

La distinción antes mencionada, incluso se refleja en el último de los requisitos exigidos en el quinto párrafo del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, pues en caso del fallecimiento del padre, la mujer debe exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con los párrafos



segundo y tercero del artículo 778 del Código Civil¹⁴, es decir deberá exhibir constancias que acrediten que vivieron juntos como si fueran cónyuges, durante cinco años o más; o que transcurridos tres años de iniciada esa unión, hubieren procreado entre sí algún hijo; acreditando además que se establecieron en el mismo domicilio, y que a partir de ese momento no se dieron separaciones físicas por un tiempo mayor de seis meses y hayan transcurrido los plazos antes referidos.

63. De lo anterior se desprende que en el caso a estudio, se está en presencia de una desigualdad en la ley; pues es la propia autoridad legislativa, quien estableció una desigualdad de trato entre el hombre y la mujer, en una situación similar jurídicamente relevante, ya que los requisitos que exige para registrar a un menor, en caso del fallecimiento del padre, son diversos a los exigidos en caso del fallecimiento de la madre.

¹⁴ "Art. 778. El patrimonio de familia puede ser constituido por cualesquiera de los miembros de ésta, entendiéndose por familia para los efectos de este capítulo a todo grupo de personas que habitan una misma casa, se encuentren unidos por vínculo de matrimonio o concubinato o lazos de parentesco consanguíneo y que por la ley o voluntariamente, tengan unidad en la administración del hogar. "Para los efectos de este artículo, se entiende por concubinato el estado por el cual un hombre y una mujer solteros viven como si fueran cónyuges, durante cinco años o más. Se considera también concubinato cuando transcurridos tres años de iniciada esa unión, hubieren procreado entre sí algún hijo.

"Se considerará que existe el concubinato, siempre y cuando la pareja se haya establecido en un mismo domicilio, a partir de ese momento no se den separaciones físicas por un tiempo mayor de seis meses y hayan transcurrido los plazos del párrafo anterior."



64. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, hablan sobre el registro de un hijo nacido en matrimonio cuando sólo uno de los cónyuges presenta al infante; en el **párrafo tercero**, se establecen los requisitos para registrar a un menor cuando la madre fallece, pero no es el padre quien pretende su registro; **en el párrafo cuarto**, se establecen los requisitos que se deben cumplir cuando el padre es quien desea registrar a un menor cuya madre ha fallecido; y en el **quinto párrafo**, se establecen los requisitos que debe cumplir la madre que desea registrar al hijo cuyo padre ha fallecido.

65. Estas hipótesis resultan relevantes para la resolución del caso; esto, toda vez que, como se hizo mención con anterioridad, la igualdad es un derecho que invariablemente se predica de algo, y en el caso la comparación de los párrafos cuarto y quinto del artículo 43 en análisis, permite advertir que ambos aluden a los requisitos que debe satisfacer un progenitor para registrar a un hijo, cuando el otro ha fallecido, lo cual implica que en su conjunto integran un sistema.

66. Pese a lo anterior, ese sistema da un trato diverso al padre y a la madre que pretenden el registro de su hijo.

67. Lo anterior es así, pues como se puso en evidencia en el cuadro que antecede, los requisitos que se exigen al padre que pretende el registro del hijo (a) cuando la madre ha fallecido, son diversos a los que se exigen a la madre que pretende el registro del hijo (a), cuyo padre ha fallecido.

68. Así, a pesar de que se trata de hipótesis jurídicas relevantes y semejantes, pues incluso se complementan e integran un sistema, el legislador del Estado de Jalisco, apoyándose en una categoría que resulta sospechosa, les da un trato jurídico diverso, pues a las mujeres les exige mayores requisitos para registrar al hijo (a) cuyo padre ha muerto, que aquéllos que impone a los hombres que pretenden registrar al hijo (a) cuya madre ha fallecido.

69. No obstante, en este punto es importante recordar que la igualdad 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 que no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.



70. En efecto, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues **jurídicamente son diferentes la distinción y la discriminación**, pues la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundo en detrimento de los derechos humanos.

71. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización en forma injustificada.

72. No obstante, para poder determinar si una norma viola o no el derecho a la igualdad y a la no discriminación, debe recordarse que cuando la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa, es decir debe realizar un análisis diverso de aquel que corresponde a un escrutinio ordinario.

73. Así tenemos que, en el **escrutinio ordinario**, basta con advertir que la distinción normativa constituye una medida adecuada para alcanzar un fin constitucionalmente admisible, para estimar que no se viola el derecho a la igualdad y la no discriminación; en cambio, en el **escrutinio estricto**, en primer lugar se debe analizar si la distinción normativa cumple con una finalidad imperiosa desde un punto de vista constitucional, es decir debe perseguir un fin constitucional importante; en segundo lugar debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada a la finalidad constitucionalmente imperiosa; y en tercer lugar, se debe verificar que la distinción legislativa sea la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

74. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) que lleva por rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."¹⁵

75. En ese orden de ideas, si a pesar de que el artículo 1o. constitucional prohíbe la discriminación basada en el género y el artículo 4o. constitucional, es

¹⁵ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, materia constitucional, página 8.



terminante al ordenar que el varón y la mujer deben ser iguales ante la ley, la porción normativa combatida, hace una distinción de trato basada únicamente en el sexo de los progenitores, es claro que para poder determinar si la norma impugnada, viola o no, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, debe realizarse un escrutinio estricto; lo que se realiza de la siguiente manera:

• **Análisis para determinar si la norma impugnada persigue un fin constitucional importante y no sólo un objetivo constitucionalmente válido.**

76. En el caso se estima que la porción normativa impugnada no persigue un fin constitucional importante, en razón de lo siguiente:

77. El artículo 4o. constitucional, en lo que al caso interesa, dispone lo siguiente:

"Artículo 4o. El varón y la mujer (sic) son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio el 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 dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

78. De lo dispuesto en el precepto constitucional antes referido, se advierte que en cumplimiento a lo ordenado en la Constitución Federal, la ley ordinaria debe proteger la organización y el desarrollo de la familia, protegiendo siempre



el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos; y que además, los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de los mismos.

79. Ahora bien, en la Convención sobre los Derechos del Niño, se reconocen entre otros derechos los siguientes:

"Artículo 5.

"Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, o en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención."

"Artículo 7.

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos.

"2. ..."

"Artículo 8.

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas.

"2. ..."

"Artículo 27.

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual 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 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."

80. De lo anterior se advierte que el registro de un menor es fundamental, no sólo para adquirir un nombre, una nacionalidad y una identidad, sino para el establecimiento de la propia filiación con sus progenitores y el parentesco con diversos familiares; además de la filiación derivan diversos derechos para el menor y obligaciones para sus progenitores o ascendientes.

81. Así, el reconocimiento y la protección de estos derechos en las normas secundarias, finalmente se traduce en disposiciones que tienden a proteger la organización y el desarrollo de la familia.

82. En ese orden de ideas, si el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, concretamente en sus párrafos cuarto y quinto, establece un sistema para el registro de menores nacidos fuera de un matrimonio cuando uno de los progenitores fallece, estableciendo para ese efecto los requisitos que debe satisfacer el progenitor que pretende llevar a cabo ese registro, **en un primer momento se tendría que considerar que dicha disposición, sí se encuentra vinculada a la prosecución de un fin constitucional importante, ya que se vincula a la organización y desarrollo de la familia, así como al interés superior del menor y la protección de sus derechos**, en tanto que como ya se dijo, el registro de un menor es fundamental, no sólo para adquirir un nombre, una nacionalidad y una identidad, sino para el establecimiento de la propia filiación con sus progenitores



y el parentesco con diversos familiares; además, de la filiación derivan diversos derechos para el menor y obligaciones para sus progenitores o ascendientes.

83. No obstante, la porción normativa impugnada, es decir aquella que concretamente alude a la distinción impuesta por el legislador ordinario, respecto a los diversos requisitos que debe cumplir el padre o la madre superviviente del menor que pretende su registro, no persigue un fin constitucionalmente importante, porque si bien el cumplir con ciertos requisitos para el registro de un menor, cuando uno de sus progenitores ha fallecido, puede resultar válido; el establecer diversos requisitos en función del sexo del progenitor que ha fallecido y aquel que pretende el registro, no se vincula con el fin constitucional imperioso.

84. En efecto, si bien puede considerarse que es esencial demostrar que quien pretende el registro de un menor es su padre o su madre y que el otro progenitor ha fallecido, la diferencia en el trato que se les da, no encuentra justificación; y por tanto, tampoco es razonable.

86. En consecuencia debe estimarse que la porción normativa impugnada, es abierta y directamente discriminatoria para las mujeres, lo que se traduce en un atentado contra su dignidad y el ejercicio pleno de sus derechos y deberes, pues al imponerles mayores requisitos, que aquellos que se exigen a los hombres que pretenden registrar al hijo cuando la madre ha fallecido, implícitamente se les otorga un papel de inferioridad que no tiene una justificación objetiva y razonable y además se traduce en una forma de violencia hacia ellas.

86. Así, toda vez que la porción normativa impugnada no pasó la primera grado del escrutinio estricto, resulta innecesario analizar el resto de ellas.

87. En efecto, en el caso no se justifica que la porción normativa impugnada persiga una finalidad constitucional imperiosa; y por el contrario, presenta claras manifestaciones de discriminación, que resultan contrarias a lo ordenado en el artículo 4o. de la Constitución Federal, en vinculación con el diverso 1o. de la propia Norma Fundamental, pues sin ninguna justificación establece un trato diverso entre el varón y la mujer, al indicar los requisitos que el padre o madre que pretende registrar a su hijo, debe satisfacer, cuando el otro progenitor (a) ha fallecido, lo que por sí sólo es suficiente para declarar **en su totalidad**, la inconstitucionalidad



de la porción normativa impugnada, es decir, el contenido del **quinto párrafo del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.**

88. Lo anterior, como se mencionó al inicio de este considerando, hace innecesario analizar los diversos argumentos por los que se reclamó la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.

89. Por otro lado, toda vez que el cuarto párrafo del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, fue el que se tomó como base para analizar si el contenido del quinto párrafo del propio precepto, violaba el derecho a la igualdad y la no discriminación; y de ese análisis se advirtió que juntos, es decir el cuarto y el quinto párrafos, integran un sistema en cuanto al registro de los hijos nacidos fuera de matrimonio, cuando uno de los padres pretende el registro y el otro ha fallecido, lo que procede, es declarar por extensión la invalidez del cuarto párrafo del artículo 43.

90. Lo anterior resulta acorde con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha indicado que el deber general del Estado, establecido en el artículo 2 de la Convención, incluye la adopción de medidas para suprimir las normas y las prácticas de cualquier naturaleza que impliquen una violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de dichas garantías.¹⁶

91. Finalmente, también se está en el caso de declarar la invalidez por extensión del tercer párrafo del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco porque si bien ese párrafo regula el registro de un menor cuando la madre ha fallecido y no es casada, y son los abuelos maternos o los familiares más próximos los que pretenden el registro –es decir alude a aquellos casos en que el padre también pudo haber fallecido o se ignora quién es–, lo cierto es que implícitamente niega esa posibilidad a los abuelos paternos. Aunado, como ya se mencionó, este párrafo junto con el cuarto y el quinto antes confrontados, conforman un sistema, por tanto no es posible apreciarlos de manera aislada.

¹⁶ *Caso Durand Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.



VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

92. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

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

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

93. La declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia tiene efectos generales y surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco. En ese sentido, se declara la invalidez del artículo 43, párrafos tercero, cuarto y quinto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

94. Para una mejor referencia a continuación se reproduce el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, tachando las porciones normativas que se invalidan.

"Artículo 43. Cuando sólo uno de los cónyuges presente al infante y exhiba copia certificada del acta de su matrimonio, se asentarán como sus progenitores los nombres de los cónyuges que aparezcan en el acta de matrimonio, de la que se deducirán los demás datos accidentales.

"Cuando no se presente copia certificada o extracto del acta de matrimonio o no ocurran ambos progenitores, sólo se asentará el nombre del padre o de la madre, cuando éste lo solicite por sí o por apoderado.

~~"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando la madre hubiese fallecido y no fuere casada.~~



"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación efectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo al artículo 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."

95. La declaratoria de invalidez del contenido normativo del precepto en cuestión, trae aparejada que el Congreso Local, de considerarlo pertinente, emita una nueva disposición en sustitución de la que ha quedado invalidada.

96. El vacío legislativo que pudiera existir podría colmarse supletoriamente con las disposiciones contenidas en los artículos 491, primer párrafo, 496, 498, y 500, fracciones II y IV, del Código Civil del Estado de Jalisco,¹⁷ así como 78 y 79 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco.¹⁸

¹⁷ "Art. 491. La filiación de los hijos procreados fuera de matrimonio, sólo se establece por el reconocimiento voluntario hecho por los progenitores o por una sentencia que así lo declare.

"Si dentro del procedimiento correspondiente se oferta una prueba científica a fin de acreditar la filiación y el presunto progenitor se niega a proporcionar la muestra necesaria, se presumirá, salvo prueba en contrario, que es la madre o el padre."

"Art. 496. Los padres pueden reconocer a su hijo, conjunta o separadamente."

"Art. 498. El reconocimiento no es revocable por el que lo hizo; y si se ha hecho en testamento, cuando éste se revoque, no se tiene por revocado el reconocimiento".

"Art. 500. El reconocimiento de un hijo nacido fuera de matrimonio, deberá de hacerse de alguno de los modos siguientes:

"...

"II. En acta especial ante el mismo oficial;

"...

"IV. En testamento; y"

¹⁸ "Artículo 78. La protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes estará a cargo de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, órgano con autonomía técnica y operativa del Sistema Estatal DIF, la cual contará con las siguiente (sic) atribuciones:

"I. Procurar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, la Ley General, esta ley y demás disposiciones aplicables. Dicha protección integral deberá abarcar, por lo menos:



"a) Atención médica y psicológica;

"b) Seguimiento a las actividades académicas y entorno social y cultural; y

"c) La inclusión, en su caso, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes en las medidas de rehabilitación y asistencia;

"II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, para lo cual está facultada para recabar, ofrecer, desahogar, objetar pruebas; interponer y continuar recursos e incidentes, formular alegatos y, en general, solicitar al juzgador la realización de todos los actos procesales para la continuación del juicio, promover juicio de amparo y los medios de control de constitucionalidad;

"III. Coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de seguridad y protección que se dicten para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada; en caso de incumplimiento a dichas medidas, interpondrá queja ante el órgano interno que corresponda, para que se proceda a la investigación y, en su caso, se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad en los términos de la legislación correspondiente;

"IV. Fungir como conciliador y mediador en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de niñas, niños y adolescentes hayan sido restringidos o vulnerados, conforme a las disposiciones aplicables. La conciliación no procederá en casos de violencia;

"V. Denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes;

"VI. Promover la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes;

"VII. Asesorar a las autoridades competentes y a los sectores público, social y privado en el cumplimiento del marco normativo relativo a la protección de niñas, niños y adolescentes, conforme a las disposiciones aplicables;

"VIII. Integrar expediente para acreditar la identidad y filiación para niñas, niños y adolescentes de los que no hubiera sido declarado su nacimiento dentro de los ciento ochenta días siguientes a éste; así como emitir autorización de registro extemporáneo, y solicitar a los oficiales del Registro Civil el registro de nacimiento y la expedición inmediata y sin dilación alguna de las actas de registro extemporáneo, de conformidad a la legislación en la materia;

"IX. Coadyuvar con el Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades en la elaboración de los lineamientos y procedimientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas, considerando los requisitos señalados para el acogimiento pre-adoptivo, así como para emitir los certificados de idoneidad y de igual forma para las familias de acogida;

"X. Supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial o administrativa;

"XI. Autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social o albergues; así como integrar y administrar el registro estatal de los mismos, conforme a la Ley General y la legislación estatal para la operación de albergues;

"XII. Practicar visitas de verificación o inspección a cualquier domicilio público, privado o social que albergue, que tenga bajo su cuidado y vigilancia o, en su caso, guarda y custodia a niñas, niños o adolescentes;

"XIII. Ejercitar las acciones legales que correspondan por el incumplimiento de los requisitos que establece la Ley General, esta ley y demás disposiciones aplicables a los centros de asistencia social o albergues;



"XIV. Ser coadyuvante de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en la supervisión que se realice a las instalaciones de los centros de asistencia social o albergues, en términos de lo previsto en legislación federal y estatal en materia de asistencia social y para la operación de albergues;

"XV. Realizar y promover estudios e investigaciones para fortalecer las acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, con el fin de difundirlos entre las autoridades competentes y los sectores público, social y privado para su incorporación en los programas respectivos;

"XVI. Solicitar el apoyo, coordinación y coadyuvancia de la Fiscalía Estatal, para la realización de las diligencias necesarias para salvaguardar los derechos e interés superior de las niñas, niños y adolescentes;

"XVII. Dictar ante cualquier situación, inclusive aquella donde se tenga retenida o privada de su libertad a una niña, niño o adolescente, las medidas necesarias para la protección integral, de asistencia social y, en su caso, restitución de sus derechos y garantizar que no sean objeto de discriminación;

"XVIII. Promover los derechos de niñas, niños y adolescentes y el respeto de los mismos;

"XIX. Ejercer de manera oficiosa, o a petición de parte, acción colectiva y solicitar que se impongan las medida (sic) cautelares a la que se refiere la Ley General y esta ley, respecto de la información publicada por internet o cualquier otro medio de comunicación que afecte los derechos humanos o ponga en riesgo objetivamente el sano desarrollo de niñas, niños y adolescentes;

"XX. Promover de oficio o a petición de cualquier persona, ante las autoridades administrativas competentes la imposición de sanciones a los medios de comunicación, en los términos que establece la Ley General y demás disposiciones aplicables;

"XXI. Planear y definir estrategias de atención y operatividad, en coordinación con las autoridades municipales, para garantizar de manera más eficaz los derechos y la restitución de éstos a las niñas, niños y adolescentes;

"XXII. Establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes;

"XXIII. Rendir informes cuatrimestrales ante el Sistema Estatal de Protección, por conducto del titular de la Secretaría Ejecutiva del mismo, con indicadores sobre los asuntos que atienda, incluyendo el estado procesal de cada uno;

"XXIV. Solicitar a los centros de asistencia social o albergues el padrón o base de datos de sus residentes con la información de la situación jurídica en la que se encuentren, en los términos previstos en la legislación general en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, la legislación para la operación de albergues y esta ley;

"XXV. Enviar informes semestrales a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, respecto a la actualización de sus registros en materia de padrón o base de datos de residentes de los centros de asistencia social o albergues, así como los resultados de las visitas de supervisión efectuadas como coadyuvante;

"XXV. (sic) Realizar propuestas al Sistema Estatal de Protección, para que se emitan recomendaciones, expida protocolos y acuerdos de aplicación a instituciones públicas estatales y municipales, organismos e instituciones privadas, así como para la adopción de políticas públicas o acciones específicas a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

"XXVI. Registrar, capacitar, evaluar y certificar previamente a las familias de acogida y de acogimiento preadoptivo, considerando los requisitos de idoneidad señalados por la legislación estatal de la materia y la Ley General; y



97. En suma, por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 43, párrafo quinto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27524/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de noviembre de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 43, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, de conformidad con los apartados VII y VIII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, con los lineamientos precisados en el apartado VIII de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

"XXVII. Las demás contenidas en la Ley General, esta ley, el reglamento que al efecto expida la Junta de Gobierno del Sistema Estatal DIF y demás ordenamientos aplicables."

"Artículo 79. La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes ejercerá la representación en suplencia de una niña, niño o adolescente, y prestará asesoría jurídica:

"I. En caso de falta o ausencia de quienes ejerzan la representación originaria; o

"II. Cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez."



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek con precisiones y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a la precisión de la litis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por la invalidez parcial, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas y por la invalidez adicional del párrafo tercero, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea parcialmente en contra de las consideraciones y por la invalidez parcial de los párrafos tercero y cuarto, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, párrafo quinto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27524/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 43, párrafo tercero, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 43, párrafo cuarto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció un voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 3) exhortar al Congreso local a que, de considerarlo pertinente, emita una nueva disposición en sustitución de la que ha quedado invalidada y 4) determinar que, en caso de que se requiera, el vacío legislativo que pudiera existir con las declaraciones de invalidez decretadas podría colmarse con lo dispuesto en los artículos 491, párrafo primero, 496, 498 y 500, fracciones II y IV, del Código Civil del Estado de Jalisco, así como 78 y 79 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

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. 10/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, con número de registro digital: 2012589.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 133/2019.

En sesiones públicas celebradas el quince y diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 133/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnó el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.



Presento este voto particular pues en el **considerando sexto** relativo a la **precisión de la litis**, contrariamente a la mayoría, no estuve de acuerdo con que sólo se tuviera por impugnado el quinto párrafo del artículo 43 mencionado,¹ ya que a mi parecer debían incluirse también los párrafos tercero y cuarto, al formar parte del mismo sistema normativo.

Es importante destacar que, si bien en los apartados relativos al estudio de fondo y efectos se determinó declarar la invalidez por extensión de los párrafos tercero y cuarto en cuestión, considero que lo correcto habría sido considerar ambos párrafos como impugnados en el apartado de precisión de la litis.

A continuación, abordo el criterio de la mayoría, así como las razones de mi disenso.

i. Criterio de la mayoría.

La mayoría determinó que la litis del asunto consistía en determinar si era o no inconstitucional el **quinto párrafo** del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, pues fue el único párrafo reformado mediante el Decreto Número 27524/LXII/19 impugnado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el cinco de noviembre de dos mil diecinueve. Además, se determinó que los conceptos de invalidez formulados se dirigían en su totalidad a combatir la adición del último párrafo del artículo 43, por lo que debía entenderse

¹ Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco

"Artículo 43. Cuando sólo uno de los cónyuges presente al infante y exhiba copia certificada del acta de su matrimonio, se asentarán como sus progenitores los nombres de los cónyuges que aparezcan en el acta de matrimonio, de la que se deducirán los demás datos accidentales.

"Cuando no se presente copia certificada o extracto del acta de matrimonio o no ocurran ambos progenitores, sólo se asentará el nombre del padre o de la madre, cuando éste lo solicite por sí o por apoderado.

"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando la madre hubiese fallecido y no fuere casada.

"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación afectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo al artículo 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."



que la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribía a ese precepto. Consecuentemente, la mayoría únicamente tuvo como impugnado el quinto párrafo del artículo 43.

ii. Razones del disenso.

Como expresé durante la sesión en la que se discutió este asunto, **no comparto que la litis del presente asunto debiera circunscribirse al párrafo quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco**, sino que debieron incluirse también los párrafos tercero y cuarto. Lo anterior, pues si bien es cierto que el decreto únicamente adicionó el quinto párrafo del numeral 43, considero que dicho párrafo conformaba un sistema junto con los párrafos tercero y cuarto del mismo precepto, dado que en su conjunto estos regulaban el registro de niños y niñas nacidos fuera de un matrimonio cuando hubiese fallecido la madre o el padre. Además, contrario a lo que sostiene la sentencia, me parece que el objeto de la demanda era impugnar este sistema y no sólo lo adicionado en el párrafo quinto.

En efecto, si bien a través del decreto impugnado únicamente se adicionó un párrafo quinto al artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, de la lectura del artículo en su totalidad se desprende que:

- i) Los dos primeros párrafos del artículo 43 regulan el supuesto en que sólo uno de los cónyuges de un matrimonio presenta al niño ante el registro civil;
- ii) Los párrafos tercero y cuarto regulan el registro de un niño nacido fuera de un matrimonio cuando *la madre hubiese fallecido* y,
- iii) El párrafo quinto adicionado regula el registro de un niño nacido fuera de un matrimonio cuando *el padre hubiese fallecido*.

Como se observa, los dos primeros párrafos del artículo 43 regulan un supuesto que no se relaciona directamente con lo regulado en el párrafo quinto adicionado. Sin embargo, es evidente que los párrafos tercero y cuarto regulaban un supuesto análogo al que está regulado en el párrafo quinto adicionado, pues determinan cómo procede el registro del niño nacido fuera del matrimonio cuando muere su madre o bien, cuando muere su padre.

El hecho de que los párrafos tercero, cuarto y quinto conformaban un sistema se desprende, además, de la *exposición de motivos* de la reforma, la necesidad de



subsana **"una laguna ... donde el padre no casado fallece** *previo a la presentación del niño o niña para el acto registral ...*". Lo anterior, siendo que la norma ya contemplaba el supuesto de que fuera la madre no casada quien falleciera con anterioridad al registro del niño.

Por otra parte, considero que la sentencia es inexacta al señalar que los conceptos de invalidez de la accionante se dirigen en su totalidad a combatir la adición del último párrafo de dicho precepto. En efecto, el argumento central de la demanda era que:

"El artículo 43 de la ley ... establece requisitos diferenciados para mujeres y hombres a efecto de realizar el registro del nacimiento de su hija o hijo, en el caso del fallecimiento de alguno.

" ...

"El trato diferenciado que la norma otorga para el padre o la madre se traduce en distinciones que parten de estereotipos de género, contrarios al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, aunado a que inhibe el derecho de identidad de las niñas, niños y adolescentes. ... Finalmente, la forma en la que se encuentra redactado el artículo impugnado excluye del derecho de registrar a las hijas y/o hijos de familias conformadas por parejas del mismo sexo."

Es decir, los argumentos de la accionante tomaban en cuenta el sistema creado por la norma y no únicamente al quinto párrafo del artículo impugnado, dirigido al supuesto en que fallece el *padre* del niño.

Por todas estas razones, aun y cuando tales porciones finalmente fueron invalidadas en el capítulo de efectos *por extensión*, considero que el Pleno debió considerar como parte expresa de la litis los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 43 impugnado, por tratarse de un sistema que regula la inscripción en el registro civil de niños y niñas nacidos fuera de un matrimonio, cuando fallece la madre o el padre.

Este voto se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 133/2019.

1. En la sesión pública celebrada el diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 133/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se invalidaron los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, los cuales establecían requisitos para el registro de menores nacidos fuera del matrimonio, cuando uno de los progenitores fallece antes de dicho registro.
2. Para una mejor referencia, los párrafos que se invalidaron señalaban lo siguiente:

"Artículo 43.

" ...

"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando la madre hubiese fallecido y no fuere casada.

"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación efectiva que existió entre el padre y la madre fallecida.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo 778 párrafos Segundo y Tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."

I. Consideraciones de la sentencia.

3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco como sistema normativo, al considerar que violaban el derecho a la igualdad y no discriminación, primero, entre mujeres y hombres, y segundo, entre parejas homoparentales y personas homosexuales, así como el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes, y como consecuencia, el interés superior del menor.



4. En la sentencia, por cuestión metodológica, se analiza si existe violación al derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género y realiza una comparación entre el contenido del tercer y cuarto párrafos con el quinto del artículo 43 en estudio, para concluir que efectivamente existe una diferencia de trato respecto de los requisitos exigidos cuando la madre fallece, respecto a los que se exige cuando el padre muere.
5. Por lo anterior se estudian los párrafos como sistema normativo, porque todos aluden a los requisitos que debe satisfacer un progenitor para registrar a un hijo, cuando el otro ha fallecido. Asimismo, por tratarse de una distinción basada en una categoría sospechosa, se propone realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa en sus tres gradas. En primer lugar, se analiza si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde un punto de vista constitucional, en segundo lugar, si esa distinción está íntimamente vinculada con la finalidad y, en tercer lugar, si la medida es la menos restrictiva.
6. Al respecto, la sentencia concluye que la medida no supera la primer grada del escrutinio estricto porque si bien el cumplir con ciertos requisitos para lograr el registro de un menor cumple con un fin constitucionalmente imperioso, ya que se vincula con la organización y desarrollo de la familia, así como el interés superior del menor y la protección de sus derechos; el establecer diversos requisitos en función del sexo del progenitor que ha fallecido y aquel que pretende registrarlo, no se vincula con el fin constitucional imperioso y, por lo tanto, es una medida que no encuentra justificación y no es razonable.
7. En consecuencia, resulta innecesario el estudio de las demás gradas y se concluye que la medida es abierta y directamente discriminatoria para las mujeres al imponerles mayores requisitos de aquellos que se exigen a los hombres que pretenden registrar al menor cuando la madre ha fallecido.
8. Por lo anterior, también se estima innecesario analizar el resto de los argumentos de violación y se declara la invalidez total del quinto párrafo del artículo 43 de la ley analizada, y por extensión, la invalidez del tercer y cuarto párrafos. Asimismo, se ordenó al Congreso Local emitir una nueva disposición en sustitución de la que quedó invalidada y que el vacío legislativo se colme supletoriamente con las disposiciones contenidas en los artículos 491, primer párrafo, 496, 498 y 500, fracciones II y IV, del Código Civil del Estado de Jalisco, así como en los diversos 78 y 79 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco.



II Razones de disenso.

9. Estoy de acuerdo con el sentido de la resolución y en general con las consideraciones.
10. El propósito de este voto es para apartarme de ciertas formulaciones teóricas que se incluyen como parte del parámetro normativo sobre los derechos de igualdad y no discriminación, particularmente, las contenidas en los párrafos cuarenta y dos a cuarenta y ocho, al margen de que pudiera compartir algunas, pues estimo que no eran necesarias para resolver el caso en concreto.
11. Asimismo, concuerdo en que existe una vulneración de los derechos de igualdad y no discriminación en perjuicio de las mujeres y comparto el examen de escrutinio estricto que realiza la sentencia. No obstante, considero que este vicio pudo haberse subsanado con una invalidez parcial.
12. En ese sentido, la razón medular que me llevó a compartir la declaración de invalidez total es que estimo que el artículo 43, en el sistema articulado de sus párrafos cuarto y quinto, discrimina con motivo de la orientación sexual de las personas, tal como lo argumentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su demanda, ya que perpetúa el concepto tradicional de familia porque se excluye de su ámbito de aplicación a las personas del mismo sexo que hayan vivido en concubinato y que ante la muerte de alguno de los o las concubinas, el o la supérstite pretenda registrar a un menor. Por lo tanto, en mi parecer, el escrutinio también debió abordar la discriminación de parejas homoparentales y parejas homosexuales.
13. Por las razones apuntadas, respetuosamente formulo este voto.

Este voto se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 133/2019.

En sesiones públicas celebradas el quince y diecinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 133/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnó el artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.



Presento este voto aclaratorio a fin de explicar por qué, aunque durante la discusión de este asunto sostuve una postura distinta a la de la mayoría, así como a la planteada por el proyecto originalmente presentado, al final voté con aquélla. Como expondré, si bien durante la sesión se propusieron diferentes remedios o soluciones al problema de inconstitucionalidad detectado, ninguna de ellas obtuvo la mayoría calificada necesaria. Por ello, ante las modificaciones finalmente propuestas por el Ministro ponente, decidí cambiar mi postura y votar con el proyecto, a fin de que pudiera alcanzarse un consenso.

A continuación, expondré mi postura original y las razones que motivaron mi voto.

I. Postura original.

Durante la sesión del Pleno, me manifesté originalmente en contra del proyecto y por realizar una sentencia aditiva, pues si bien estuve a favor de invalidar el párrafo quinto en su totalidad por establecer una distinción basada en género que resulta discriminatoria, no compartí la invalidez total del párrafo cuarto, así como del párrafo tercero. Consideré que una mejor solución sería invalidar sólo algunas porciones normativas y hacer algunas adiciones normativas a los párrafos tercero y cuarto, a fin de que el texto resultante otorgara un trato igualitario a hombres y mujeres, a familias homoparentales y a niños y niñas que hubiesen nacido dentro o fuera de relaciones afectivas.

En concreto, me parecía que declarar la invalidez del párrafo cuarto en su totalidad, generaría un grave *vacío normativo*, pues desaparecería la posibilidad de que tanto los padres como las madres pudieran registrar a sus hijos cuando el otro progenitor haya fallecido. Si bien el apartado de "Efectos" refería que dicho vacío "*podría colmarse supletoriamente con las disposiciones contenidas en los artículos 491, primer párrafo, 496, 498 y 500, fracciones II y IV del Código Civil del Estado de Jalisco*",¹ inicialmente consideré que **la supletoriedad**

¹ Código Civil del Estado de Jalisco

"Artículo 491. La filiación de los hijos procreados fuera de matrimonio, sólo se establece por el reconocimiento voluntario hecho por los progenitores o por una sentencia que así lo declare."

"Artículo 496. Los padres pueden reconocer a su hijo, conjunta o separadamente."

"Artículo 498. El reconocimiento no es revocable por el que lo hizo; y si se ha hecho en testamento, cuando éste se revoque, no se tiene por revocado el reconocimiento."

"Artículo 500. El reconocimiento de un hijo nacido fuera de matrimonio, deberá de hacerse de alguno de los modos siguientes:

"I. En la partida de nacimiento, ante el oficial del Registro Civil;

"II. En acta especial ante el mismo oficial;

"III. En escritura pública;



planteada no era la solución más adecuada para solucionar el vacío normativo que se generaría, pues dichos preceptos se refieren a una figura distinta a la que regula el artículo impugnado. Efectivamente, tales artículos se refieren a la figura del "**reconocimiento voluntario**", el cual consiste en una declaración que realiza una persona *en vida* sobre la maternidad o paternidad de una persona nacida fuera del matrimonio. En cambio, los párrafos cuarto y quinto del artículo 43 de la ley del registro civil **buscan regular un supuesto distinto**: aquellos casos en los que alguno de los progenitores fallece sin haber reconocido o registrado al menor previamente y el padre o madre superviviente pretende realizar el registro a nombre de ambos, acreditando algún tipo de relación entre ellos, distinta al matrimonio.

Por otra parte, respecto al párrafo **tercero** del artículo 43 –el cual fue declarado inválido por extensión a partir de la propuesta modificada– sostuve desde un inicio que era inconstitucional, por formar parte de un sistema junto con el párrafo quinto impugnado. Asimismo, consideré que **la declaratoria de invalidez debía alcanzar únicamente a algunas porciones normativas de dicho párrafo y, en su caso, que debían realizarse algunas adiciones normativas a través de la sentencia**, a fin de que se incluyera también la posibilidad de que los familiares de un hombre no casado registraran a un niño ante la defunción de éste.

En particular, consideré que **una mejor solución a los problemas de discriminación que aquí se han identificado podría lograrse: 1)** invalidando el párrafo quinto en su totalidad; **2)** invalidando solamente algunas porciones normativas de los párrafos tercero y cuarto; y, **3)** haciendo algunas *adiciones normativas* a los párrafos tercero y cuarto a través de la sentencia. Lo anterior, de manera que el texto resultante otorgara un trato igualitario a hombres y mujeres, a parejas homosexuales, así como a menores que hubiesen nacido dentro o fuera de relaciones afectivas.

De acuerdo con estos argumentos, el texto del artículo 43, párrafos tercero, cuarto y quinto, debía entenderse del siguiente modo:

"Artículo 43. Cuando sólo uno de los cónyuges presente al infante y exhiba copia certificada del acta de su matrimonio, se asentarán como sus progenitores los nombres de los cónyuges que aparezcan en el acta de matrimonio, de la que se deducirán los demás datos accidentales.

"IV. En testamento; y

"V. Por confesión judicial directa y expresa."



"Cuando no se presente copia certificada o extracto del acta de matrimonio o no ocurran ambos progenitores, sólo se asentará el nombre del padre o de la madre, cuando éste lo solicite por sí o por apoderado.

"Los abuelos maternos o los familiares más próximos podrán efectuar el registro de un nacimiento cuando, en una familia monoparental, la madre o padre hubiese fallecido y no fuere casada.

"Podrá efectuar el registro de su hijo, el padre o madre que en compañía de los abuelos maternos o los familiares más próximos o dos testigos declaren la relación afectiva que existió entre el padre y o la madre fallecidos.

"En caso de fallecimiento del padre, la madre podrá efectuar el registro de su hijo en compañía de los abuelos paternos o familiares hasta el cuarto grado que declaren la relación de concubinato que existió entre ambos progenitores. La concubina deberá exhibir las constancias que acrediten el concubinato de conformidad con el artículo al artículo 778 párrafos segundo y tercero del Código Civil del Estado de Jalisco."²

A mi juicio se trataba de una mejor solución, ya que **de esta manera se lograría salvaguardar la figura creada por el legislador para estos casos** (es decir, cuando alguno de sus progenitores fallece), **pero en el entendido de que:** **1)** debe darse un trato igualitario a hombres y mujeres; **2)** los padres o madres homoparentales también están incluidos en dicho supuesto; y, **3)** es irrelevante si el menor nació o no en una relación afectiva o en un concubinato.

II. Razones de la votación emitida.

Como mencioné previamente, a partir de las diferentes posturas planteadas en el Pleno, el Ministro ponente realizó ciertas modificaciones al proyecto original para lograr un *consenso*, por lo que consideré a bien modificar mi postura y votar a favor de la propuesta modificada.

En concreto, el **Ministro ponente propuso hacer extensiva la invalidez** del párrafo quinto impugnado no sólo al párrafo cuarto del mismo, sino **también al párrafo tercero**, tal y como fue planteado por las y los integrantes del Pleno. Además, sostuvo la exhortación que se hace al Congreso del Estado de Jalisco

² Las porciones tachadas (abc) son las que se proponía invalidar, mientras que los textos en *rojo* son las porciones que se proponía adicionar a través de la sentencia, a fin de salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación.



para que, de considerarlo pertinente, se emita una nueva disposición en sustitución de las que se invalidan.

En cuanto al tema del *vacío legislativo*, se mantuvo la supletoriedad de las disposiciones contenidas en los artículos 491, 496, 498 y 500, fracciones II y IV, del Código Civil del Estado de Jalisco. Además, se agregó la aplicación supletoria de los numerales 78 y 79 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco. El Ministro ponente además expresó que los efectos extensivos propuestos para lograr una mayoría sólida buscan salvaguardar el interés superior del menor y a evitar situaciones de discriminación y desigualdad.

Pues bien, luego de reflexionar sobre las alternativas posibles, decidí apoyar la propuesta, pues consideré que **el remedio finalmente adoptado por la mayoría**, consistente en declarar la invalidez por extensión no sólo del párrafo cuarto del artículo impugnado, sino también del tercero, **brinda una solución aceptable al problema de inconstitucionalidad de fondo, el cual consistía en la existencia de normas que daban lugar a tratos discriminatorios y desiguales, así como situaciones que atentaran contra el interés superior del menor.**

Adicionalmente, me parece que la **exhortación** respetuosa que se hace al Congreso del Estado de Jalisco para que, de considerarlo conveniente, regule el vacío normativo generado por la declaratoria de invalidez, resulta muy pertinente y valiosa y se enmarca en una práctica de diálogo constructivo entre Poderes. Ello, tomando en consideración que en este caso no nos encontrábamos ante una *obligación* legislativa, sino más bien ante una potestad o discrecionalidad del legislador.

Finalmente, me parece que la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en los artículos 491, primer párrafo, 496, 498 y 500, fracciones I y IV, del Código Civil para el Estado de Jalisco, podría ser suficiente para colmar las posibles lagunas, **toda vez que la sentencia también se modificó para incluir como marco de aplicación supletoria, ante el vacío normativo generado, los numerales 78 y 79 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco**, los cuales establecen las atribuciones de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para actuar en la protección y restitución de los derechos de las y los mismos.

En suma, ante la posibilidad de no alcanzar un consenso con respecto a la inconstitucionalidad de normas que transgreden el interés superior del menor, además de fomentar situaciones discriminatorias y desiguales, es que decidí



modificar mi postura y votar a favor de la invalidez total de los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 43 impugnado.

Como he sostenido en otras ocasiones, al formar parte de un órgano colegiado, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenemos el deber de velar por el respeto a nuestra Constitución y tratar de lograr, a través del diálogo y el consenso, *decisiones de Corte sólidas* que garanticen satisfactoriamente los derechos de todas y todos, los cuales por disposición constitucional tenemos la responsabilidad y el deber de tutelar. Esto, en muchas ocasiones, puede exigir de nosotras y nosotros *ceder* frente a nuestras posturas originales, con la finalidad de generar la mejor decisión de Corte posible, sobre todo cuando lo que está de por medio son los derechos de nuestras niñas, niños y adolescentes.

Este voto se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 133/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 43, párrafo quinto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27524/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de noviembre de dos mil diecinueve, así como declarar la invalidez, por extensión, del artículo 43, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

No obstante, emito el presente voto para aclarar que normalmente me aparto de los efectos extensivos, pero teniendo en consideración que el declarar la invalidez por extensión, del artículo 43, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, incide directamente en el interés superior del menor y a fin de evitar temas de discriminación y desigualdad, en este caso en particular y para formar una mayoría sólida comparto la extensión de invalidez mencionada.

Por las razones expresadas, emito el presente voto aclaratorio.

Este voto se publicó el viernes 17 de febrero de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XLI, DE LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA CELEBRACIÓN DE UNA MESA DE TRABAJO POR PARTE DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, CON LA FINALIDAD DE ATENDER LA INICIATIVA DE ADICIONES A LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA ENTIDAD, NO SATISFACE LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE LLEVAR A CABO LA CONSULTA, PUES NO SE IDENTIFICARON LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS QUE DEBÍAN SER CONSULTADOS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADI-



CIONA EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2, ASÍ COMO EL CAPÍTULO XII, SECCIÓN I, Y LOS ARTÍCULOS DEL 81 AL 104 –SALVO EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XLI– DE LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2, ASÍ COMO EL CAPÍTULO XII, SECCIÓN I, Y LOS ARTÍCULOS DEL 81 AL 104 –SALVO EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XLI– DE LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE NO GENERAR UN VACÍO LEGISLATIVO QUE PRODUZCA DAÑOS GRAVES A LA SOCIEDAD, MAYORES QUE LOS GENERADOS CON LA PERMANENCIA DEL DECRETO IMPUGNADO (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2, ASÍ COMO EL CAPÍTULO XII, SECCIÓN I, Y LOS ARTÍCULOS DEL 81 AL 104 –SALVO EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XLI– DE LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2, ASÍ COMO EL CAPÍTULO



TULO XII, SECCIÓN I, Y LOS ARTÍCULOS DEL 81 AL 104, –SALVO EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XLI–, DE LA LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE JUNIO 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 seis de junio de dos mil veintidós.

**VISTOS;
Y, RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito presentado el catorce de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostenta como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

"Decreto por el que se adicionó el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado el 15 de enero de 2020 en el Periódico Oficial de dicha 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. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.



3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer el siguiente concepto de invalidez:

- El decreto por el que se modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de Puebla, publicado el quince de enero de dos mil veinte, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pues se trata de una modificación legislativa que impacta de forma significativa a dichos pueblos y comunidades, dado que tuvo por objeto crear el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas como institución especializada en la entidad federativa para atender cuestiones relacionadas con ese sector de la población. Por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada.

- Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto controvertido, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros referidos, no obstante que la creación de la entidad referida tendrá un importante papel en la defensa, promoción y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el Estado.

- Si bien, no pasa inadvertido que se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo, entre la que sobresale la celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, que contó con la participación de diputadas y diputados de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla y, en general, de representantes de los pueblos y comunidades indígenas de diferentes regiones del Estado, de representantes de áreas administrativas del Gobierno Estatal que atienden a los pueblos y comunidades indígenas a efecto de que intervinieran en el análisis de la iniciativa presentada por el gobernador de la entidad federativa, quien propuso la creación del multicitado instituto, se estima que la mesa de trabajo no puede considerarse como un procedimiento de consulta que exigen los estándares nacionales e internacionales en la materia, porque no se aprecia que se haya seguido una metodología idónea que hubiese permitido a los integrantes de esos pueblos y comunidades estar en la posibilidad de conocer con antelación y tiempo suficiente el tema sometido a análisis y discusión.



- De la lectura del acta de la sesión de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, celebrada el once de noviembre de dos mil diecinueve, entre otras cuestiones, se observa que se discutió y aprobó realizar una mesa de trabajo para atender la iniciativa del decreto por el que se reforma la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. En dicho acto se acordó que cada legislador o legisladora tenía que hacer saber e invitar a tres líderes indígenas y así poder participar representando a los distritos y al interior del Estado. Además, se hizo un llamado a la *"Secretaría General, para que la iniciativa que ha sido presentada y turnada a la Comisión, se publique en la página del Honorable Congreso, a fin de que quienes vayan a participar puedan tener acceso a ello"*.

- Se considera que el tiempo que tuvo el Congreso para convocar a los pueblos y comunidades indígenas de Puebla para asistir a las reuniones de trabajo fue escaso e insuficiente, lo que significa que no se puede asumir que contaron con la participación de los representantes de todas y cada una de las comunidades y de los pueblos originarios y, además, que estos últimos no tuvieron el tiempo suficiente para comentar, discutir, analizar y prepararse para participar en el evento de forma idónea.

- Aunado a ello, tampoco se identifica cuál fue el razonamiento para decidir a qué representantes se convocaría a las mesas de trabajo, ya que únicamente se apreció que los legisladores invitarían a tres líderes indígenas, sin que exista certeza de cuáles fueron las autoridades indígenas invitadas, ni cual fue el criterio para elegirlos y si se incluyó a todas las comunidades y pueblos indígenas de Puebla, esto es, si fueron representados en su totalidad y sin exclusión en el evento.

- Tampoco se repara que se haya tomado en cuenta la diversidad lingüística que caracteriza a la entidad federativa. Bajo esa circunstancia el legislador debió promover y diseñar un conjunto de acciones que permitieran que la información relacionada con la celebración de la mesa de trabajo no excluyera a ninguna comunidad y que se diera en la lengua en la que hablan.

- Por tanto, se colige que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas con-



forme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla, ya que la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas se constituye como un acto susceptible de afectarles directamente.

- Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2o., apartado A, último párrafo, 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 como entidades de interés público. En atención a ello, el legislador local debió realizar una consulta tomando en consideración las necesidades y preocupaciones de los pueblos y comunidades interesados.

4. CUARTO.—**Radicación y turno.** Por acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veinte,¹ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **111/2020** 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 dieciocho de febrero de dos mil veinte,² en el cual ordenó 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, manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

6. SEXTO.—**Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veinticuatro de agosto³ y seis

¹ A foja 40 del expediente.

² A fojas 41 a 43 del expediente.

³ A fojas 569 y 570 del expediente.



de octubre,⁴ ambos del año dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por rendidos, respectivamente, los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla; se tuvieron por remitidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos solicitados; y en términos de lo ordenado en el acuerdo de seis de octubre de dos mil veinte se ordenó dejar los autos a la vista de las partes para que, en el plazo legal, formularan sus alegatos por escrito.

7. SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla en la acción 111/2020.** Mediante oficio depositado el veintidós de julio de dos mil veinte en la oficina de correos de la localidad y recibido el tres de agosto siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla, en representación del gobernador de dicha entidad federativa, compareció para rendir el informe solicitado⁵ en donde medularmente señaló lo siguiente:

- El único concepto de invalidez de la accionante debe ser considerado inoperante. Resulta importante establecer en qué casos se deben llevar a cabo consultas a grupos indígenas, toda vez que la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal en la tesis «con número de registro digital:» 2011957 ha precisado que no se deben llevar a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración a los supuestos generales indicados por dicha Sala y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas. Así se han identificado de forma enunciativa, más no limitativa, una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

⁴ A fojas 722 y 723 del expediente.

⁵ Informe consultable a fojas 323 a 341 del expediente.



- Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas, sin que la adición del cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los numerales 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, relativo a la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, se identifique dentro del tipo de situaciones que, en forma de serie, se ha enlistado como aquellas situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas.

- No obstante, para llevar a cabo la reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, la Legislatura de dicha entidad ha realizado mesas de trabajo, motivo por el cual el Congreso del Estado de Puebla no incumplió con garantizar ese derecho, pues esas mesas cumplen con los requisitos o parámetros mínimos de una consulta indígena para la creación del citado Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.

- Por otra parte, si se toma en consideración que la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su escrito inicial reconoce que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra desarrollada amplia y expresamente el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, y que por consiguiente debe atenderse a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", del que México es Parte, es preciso señalar que la norma constitucional establece el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, sólo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

- Atento a lo anterior, e insistiendo en que no en todos los casos en los que los grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal se debe realizar la consulta a que se refiere el precepto 6 de la OIT, sino sólo en aquellos



casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así se han identificado de forma enunciativa, más no limitativa, una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, sin que la adición del cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los numerales del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, se identifique o guarde relación alguna al parámetro de las ya mencionadas.

- Las reformas al decreto impugnado únicamente se han concretado a reconocer a las comunidades afromexicanas como sujetos de protección de la ley, y la creación de un organismo público descentralizado, especializado en atender los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad federativa. Tales cuestiones no afectan en la medida o proporción a que se refieren las situaciones genéricas consideradas de alto impacto para las comunidades indígenas, pues incluso reconoce a las comunidades afromexicanas, lo cual no requiere de consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas, además de que tales reformas se encuentran abismalmente distanciadas de tratarse de afectaciones directas a dichas comunidades en cuanto a: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

- No obstante, para llevar a cabo la reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, el Congreso Local ha realizado mesas de trabajo que fungieron como consulta indígena, por lo que no se incumplió con garantizar ese derecho pues tales mesas de trabajo cumplen con los requisitos o parámetros de una consulta indígena para la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.

- La Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, en fecha catorce de noviembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la mesa de trabajo dispuesta en el orden del día de once de noviembre de dos mil diecinueve, la que contó con la participación de diputadas y diputados de la propia



Comisión y, en general, de representantes de los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de que intervinieran en el análisis de la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo del Estado de Puebla.

- Si bien, se advierte que dicho acto no se llevó a cabo en la lengua original de los pueblos y comunidades indígenas que participaron, tampoco se advierte que este sea un requisito de validez por no considerarlo los estándares a que se refieren los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como tampoco la Recomendación General 27/2019. En tal razón, las mesas de trabajo llevadas a cabo por la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, al haberse celebrado antes de la discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia del citado decreto, así como culturalmente adecuada a través de sus representantes, cumplen con los requisitos esenciales de la consulta indígena, esto es: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** Mediante oficio recibido el diecinueve de agosto de dos mil veinte mediante "Buzón Judicial" en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Secretaria General del Congreso del Estado de Puebla, rindió el siguiente informe,⁶ donde en síntesis manifestó:

- La presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, emitió el Acuerdo 334/2019, por el que se admite la iniciativa de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, presentada por el secretario general de Gobierno, por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, de fecha cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

- Los integrantes de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla emitieron el acuerdo 462/2019, de fecha cuatro de noviembre

⁶ Informe consultable a fojas 343 a 567 del expediente.



de dos mil diecinueve, por el que se turnó la iniciativa de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla a la Comisión de Asuntos Indígenas para su estudio y resolución.

- El once de noviembre de dos mil diecinueve, las diputadas y los diputados de la Comisión de Pueblos Indígenas del Estado de Puebla, acordaron celebrar una mesa de trabajo el catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

- El catorce de noviembre de dos mil diecinueve tuvo lugar la mesa de trabajo sobre la iniciativa para la creación del Instituto Estatal de los Pueblos Indígenas, en la que participaron dieciocho representantes de comunidades indígenas de los Municipios: Zacatlán, Olintla, Huehuetla, Cuetzalán, Zapotitlán de Méndez, Huitzilán de Serdán, Tehuacán, Atlixco, Cholula, Tepextlaxco, San Sebastián Tlacotepec, Coxcatlán, Juan N. Méndez, Amixtlán, Vicente Guerrero, Coyomeapan, Pahuatlán, la Junta auxiliar de San Miguel Canoa de Puebla y la Junta Auxiliar de Santa María Coapan de Tehuacán, en el cual participaron los representantes de las comunidades indígenas.

- El veinte de noviembre de dos mil diecinueve diversos ciudadanos y funcionarios públicos de los juzgados indígenas de Huehuetla, Cuetzalán del Progreso y Tlacotepec de Porfirio Díaz, presentaron un escrito en el marco del estudio y análisis de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado en virtud de la cual se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, celebrada en la sede del Poder Legislativo el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, realizando dos propuestas de inclusión a las fracciones IV y XIII del artículo 83 sobre las atribuciones y funciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, así como agregar el inciso l) del numeral 91.

- El veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve diversos ciudadanos integrantes de los pueblos indígenas Tutunaku, Nahua y Mazateco, presentaron sus propuestas en materia de procuración y administración de justicia, específicamente al artículo 83, fracción XLVIII.

- El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Puebla aprobó la minuta con decreto de ley, en virtud del cual se adicionan el



cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los numerales 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

- Lo sostenido en el concepto de invalidez es inoperante pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo establece en su artículo 2o., fracción IX, la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

- En el presente caso, las adiciones del decreto impugnado no encuadran en la obligación constitucional establecida en la fracción referida, por lo que no existe la obligación constitucional de realizar consulta a los pueblos originarios.

- Por otro lado, la actora sostiene que el Congreso del Estado no realizó la consulta previa que establece el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la ratificación del mencionado Convenio adolece de diversas deficiencias constitucionales.

- El artículo 133 de la Constitución Federal dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y al parecer el procedimiento de ratificación del Convenio 169 de la OIT, según la publicación del Diario Oficial de la Federación de tres de agosto de mil novecientos noventa, no se realizó de acuerdo a lo que dispone el citado numeral 133 constitucional, pues sólo se publicó la ratificación y no el texto del Convenio 169, lo que significa que no se hizo del conocimiento del pueblo mexicano el texto íntegro del citado convenio, por lo tanto no se puede dar plena validez al mismo, ni utilizar como fundamento jurídico para impugnar las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, por lo que lo alegado por la Comisión accionante es inoperante.



- En el supuesto de conceder que el Convenio 169 de la OIT sea válido y aplicable, el Congreso del Estado de Puebla, a través de la Comisión de Asuntos Indígenas convocó a una mesa de trabajo sobre la iniciativa para la creación del Instituto Estatal de los Pueblos Indígenas, que se realizó el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, donde participaron dieciocho representantes de Municipios y comunidades indígenas.

- Derivado de la mesa de trabajo, instituciones y representantes de grupos indígenas presentaron escritos que incluían las propuestas, por lo que la mesa de trabajo tuvo frutos al cumplir con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, ya que éstos tuvieron la oportunidad de conocer la iniciativa de adiciones de la Ley impugnada, lo que se traduce como una consulta previa a la aprobación de las adiciones impugnadas, ya que la invitación para participar fue de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, por lo que el Congreso del Estado de Puebla por conducto de la Comisión de Asuntos Indígenas sí cumplió con la consulta previa a los pueblos indígenas, por lo que es inoperante la acción de inconstitucionalidad.

9. NOVENO.—**Pedimentos del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

10. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinte,⁷ la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II,

⁷ Foja 767 del expediente.



inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,¹⁰ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el quince de enero de dos mil veinte, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. 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 Mexicanos¹¹ establece que el plazo para la presentación de la acción de

⁸ **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."

⁹ **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."

¹⁰ **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."

¹¹ **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."



inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

13. El "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, por lo que **el plazo para promover la demanda inició el jueves dieciséis de enero de dos mil veinte y venció el catorce de febrero del mismo año**, lo cual se muestra en el siguiente calendario.

Enero de 2020						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15 ¹²	16 ¹³	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

Febrero de 2020						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14 ¹⁴	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29

¹² Fecha de publicación del decreto impugnado.

¹³ Primer día del plazo para presentar la demanda.

¹⁴ Vencimiento del plazo y fecha de presentación de la demanda. Sello de recepción visible al reverso de la foja 29 del expediente.



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 **viernes catorce de febrero de dos mil veinte**, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

15. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹⁵ 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.

16. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ 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 numeral 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁷ confiere a la persona que presida esa

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la 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."

¹⁷ **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."



institución, la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

17. 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,¹⁸ en contra del "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, por estimar que resulta violatorio del derecho humano de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

18. 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 la persona que legalmente lo representa.

19. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** De oficio este Tribunal Pleno advierte que, por lo que respecta al artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, debe decretarse su sobreseimiento por haber cesado sus efectos.

20. El artículo 65, primer párrafo,¹⁹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán las causales de improcedencia establecidas en el diverso 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II, así como las causales

¹⁸ Foja 30 del expediente.

¹⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.**

"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."



de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del numeral 20 de ese ordenamiento.

21. De lo anterior se desprende que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando haya cesado sus efectos la norma impugnada, por lo que en el caso de que esa causa de improcedencia sobrevenga durante el procedimiento debe sobreseerse en el juicio, según lo ordenado en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.²⁰

22. Ha sido criterio de este Tribunal Pleno 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 cuando se satisfacen, 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.

23. Por cuanto hace al primer aspecto, se ha sostenido que este 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. Lo anterior tiene sustento en 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."²¹

²⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.**

"**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."

²¹ **Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)**, de texto: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos



24. Es necesario precisar que, tratándose de normas de naturaleza penal, no es conducente declarar la improcedencia o el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos ya que, en términos de los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley reglamentaria de la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con las 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. Lo anterior encuentra sustento en la **tesis P. IV/2014 (10a.)**, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."²²

en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital: 2012802.

²² **Tesis P.IV/2014 (10a.)**, de texto "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



25. En este contexto se advierte que, la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, fue reformada por el Congreso de esa entidad federativa en virtud del decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial Local, para adicionar como facultad del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, el emprender programas, proyectos y acciones para la enseñanza de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes. Para mayor claridad se resalta la adición en comentario en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla	
Texto del decreto impugnado.	Texto del decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno.
"Artículo 85. Para el cumplimiento de su objeto, el instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones: ...	"Artículo 85. Para el cumplimiento de su objeto, el instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones: ...

de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227, registro digital: 2005882.



"XLI. Empezar programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que éstas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos; ..."

"XLI. Empezar programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, **enseñanza**, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que éstas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos; ..."

26. Se observa que la adición hecha por el Congreso Local, si bien no disminuyó las facultades del Instituto Poblano de Pueblos Indígenas previstas en la citada fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, si incorporó en favor de éste una nueva atribución, lo que hace que el sentido normativo del citado precepto sea distinto en comparación al que tenía en su primigenia redacción.

27. Ahora bien, en el artículo primero transitorio del Decreto por el que se reforma la fracción XLI del numeral 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla,²³ publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, se aprecia que la adición en comentario entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el nueve de noviembre de esa anualidad, por lo que se concluye que el sentido normativo de la fracción XLI del artículo 85 de la ley en cuestión actualmente es distinto al de su texto original.

28. En vista de que la reforma a la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla constituye un nuevo acto legislativo, al derivar de un proceso

²³ **Decreto por el que se reforma la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.**

"Transitorios.

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."



legislativo que dio lugar a una modificación que produjo un cambio en su sentido normativo, se decreta el sobreseimiento del precepto en cuestión.

29. Al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia, ni advertirse de oficio por este tribunal la actualización de alguna otra, se continúa con el estudio del asunto.

30. QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** De la demanda se advierte que se solicita la invalidez total del "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.

31. No obstante, en vista del sobreseimiento decretado en el apartado que antecede, se excluirá del estudio la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

32. SEXTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el Decreto por el que se modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, transgrede el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes pues, a pesar de que se trató de una modificación legislativa que impacta significativamente en tales pueblos y comunidades, pues tuvo por objeto crear al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas como institución especializada en la entidad federativa para atender cuestiones relacionadas con ese sector de la población, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la referida consulta indígena de forma previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

33. El decreto impugnado adicionó un cuarto párrafo al artículo 2, así como los numerales 81 a 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, para establecer lo siguiente:



"Artículo 2. ...

"Se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanos, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de esta ley, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

"Capítulo XII

"Del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas

"Sección I

"De la naturaleza, objeto y funciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas

"Artículo 81. El Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo el instituto, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propios y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la ciudad de Puebla."

"Artículo 82. El instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla."

"Artículo 83. Para cumplir los fines y objetivos del instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la



materia, así como el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

"Los pueblos indígenas y afromexicanos, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión."

"Artículo 84. El instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se registrará por los siguientes principios:

"I. Respetar, observar, y promover el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del Estado, así como su diversidad cultural, social, política y económica;

"II. Garantizar el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y, como una expresión de ésta, la autonomía, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

"III. Promover una relación justa y simétrica de los diversos pueblos que componen al Estado de Puebla, así como la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, intercultural, tolerante y respetuosa de la diversidad de pueblos y culturas que conforman el Estado;

"IV. Garantizar y promover la integralidad, transversalidad e interculturalidad de las políticas, programas y acciones de la administración estatal para el reconocimiento, respeto e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicanos;

"V. Fomentar el desarrollo sostenible para el uso racional de los recursos naturales de las regiones y territorios indígenas, con pleno respeto a sus derechos, sin arriesgar o dañar el patrimonio de las generaciones futuras;

"VI. Incluir el enfoque de igualdad de género en las políticas, programas y acciones de la administración estatal para la promoción y ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas;



"VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cada vez que el ejecutivo del Estado promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles; y,

"VIII. Garantizar y promover el pluralismo jurídico que obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos que parten y tienen diferentes concepciones sobre el ejercicio del gobierno comunitario, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico estatal."

"Artículo 85. Para el cumplimiento de su objeto, el instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

"I. Definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afroamericanos en el marco de la administración pública estatal;

"II. Aprobar y participar, en coordinación con las instancias competentes, en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal con relación a los pueblos indígenas y afroamericanos, garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, política, lingüística y de género;

"III. Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

"Para este efecto, se deberá establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas y afroamericanos, como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe;

"IV. Promover, fortalecer y coadyuvar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Asimismo,



impulsar y fortalecer las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de dichos pueblos;

"V. Realizar acciones para el diseño y la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos:

"a) De colaboración y coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"b) De coordinación con los Ayuntamientos y comunidades;

"c) De diálogo, coordinación y participación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos; y,

"d) De concertación con los sectores social y privado, así como con organismos internacionales.

"VI. Proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos;

"VII. Elaborar, proponer y promover las propuestas de reformas constitucionales, legales e institucionales, que se requieran para dar pleno reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos;

"VIII. Formular y ejecutar, en coordinación con los pueblos indígenas y afromexicanos, los programas para la investigación, capacitación, defensa y promoción de los derechos de dichos pueblos;

"IX. Garantizar, promover e instrumentar las medidas y acciones para el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de las mujeres indígenas y afromexicanas, así como fortalecer su participación en todos los ámbitos, reconociendo sus aportes e incorporando sus propias visiones y propuestas;



"X. Promover el reconocimiento, respeto y protección de las niñas, niños y jóvenes indígenas y afromexicanos, personas mayores, personas con discapacidad, personas con diversas identidades y preferencias sexuales y de género, así como cualquier otro sector en situación de vulnerabilidad o víctima de violencia y discriminación de dichos pueblos;

"XI. Promover las medidas necesarias para el reconocimiento y respeto de los derechos de la población indígena y afromexicana migrante, tanto a nivel nacional como en el extranjero, con especial énfasis de la población jornalera agrícola;

"XII. Promover el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos afromexicanos y establecer las políticas, programas y acciones para su desarrollo integral y sostenible;

"XIII. Apoyar y coadyuvar, en coordinación con las instancias competentes, al acceso efectivo de los pueblos indígenas y sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte se tomen en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales, en particular sus lenguas, en el marco del pluralismo jurídico;

"XIV. Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales;

"XV. Apoyar los procesos de reconocimiento, protección, defensa y conservación de las tierras, territorios, bienes y recursos naturales de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con la normatividad aplicable;

"XVI. Promover e instrumentar las medidas pertinentes, en coordinación con las instancias competentes, los pueblos indígenas y afromexicanos, para la conservación y protección de la integridad de la biodiversidad y el medio ambiente de dichos pueblos, a fin de generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente a las consecuencias adversas del cambio climático;



"XVII. Coadyuvar, mediar y orientar, en coordinación con las instancias competentes, en la atención y resolución de los conflictos territoriales, agrarios, sociales, políticos y de otra índole, en las regiones indígenas y afromexicanas del Estado;

"XVIII. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, en coordinación con las instancias competentes, y hacer recomendaciones para garantizar el reconocimiento, protección e implementación de los derechos, así como para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de dichos pueblos;

"XIX. Realizar, publicar, difundir y promover las investigaciones y estudios relativos a los pueblos indígenas y afromexicanos, así como conservar los acervos del patrimonio cultural e intelectual de dichos pueblos, con las instancias competentes que correspondan;

"XX. Apoyar y fortalecer los procesos de reconstitución y desarrollo con cultura e identidad de los referidos pueblos;

"XXI. Instrumentar, gestionar, instalar, promover y ejecutar, en coordinación con las instancias competentes, las medidas necesarias para brindar mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la infraestructura comunitaria, tales como vías de comunicación, escuelas, vivienda, puentes, electrificación, agua potable, drenaje, saneamiento y en general todo tipo de infraestructura, que permitan la integración y reconstitución territorial de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como el fortalecimiento de su gobernanza, organización regional y capacidad económica productiva;

"XXII. Apoyar, capacitar y asesorar a las autoridades y representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y a sus integrantes, en la atención de los asuntos relacionados con el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos;

"XXIII. Ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito estatal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;



"XXIV. Asesorar y apoyar en los asuntos relativos a los pueblos indígenas y afroamericanos, a las instituciones Estatales, así como a los Municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

"XXV. Instrumentar, operar, ejecutar y evaluar planes, programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas y afroamericanos;

"XXVI. Elaborar, gestionar, impulsar, dar seguimiento y evaluar, de manera conjunta y coordinada con los pueblos interesados, los Planes Integrales de Desarrollo Regional de los Pueblos Indígenas;

"XXVII. Apoyar, impulsar y fortalecer las economías locales y las actividades productivas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, mediante acciones que permitan lograr la suficiencia de ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su capacidad productiva, así como asegurar el acceso justo y equitativo a los sistemas de abasto, comercialización y financiamiento;

"XXVIII. Apoyar e impulsar, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal competentes, los sistemas agrícolas tradicionales y los cultivos básicos, en especial, el sistema de la milpa, para lograr la seguridad, autosuficiencia y soberanía alimentaria;

"XXIX. Participar, representar y formar parte de organismos, foros e instancias internacionales relacionados con el objeto del instituto, en coordinación con las instancias competentes;

"XXX. Desarrollar programas de formación y capacitación en todos los asuntos relativos a los pueblos indígenas y afroamericanos, destinados a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como para los Municipios, con el fin de proporcionar una atención pertinente y de calidad a dichos pueblos;

"XXXI. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los otros poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos



municipales, las organizaciones de la sociedad civil, así como las instancias internacionales, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos indígenas y afroamericanos;

"XXXII. Concertar acciones con los sectores social y privado, en coordinación con los pueblos indígenas y afroamericano (sic), para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de dichos pueblos;

"XXXIII. Establecer las bases para integrar y operar un Sistema de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y afroamericanas, que contenga entre otros, un catálogo con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público;

"XXXIV. Participar, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos que se destinará a los pueblos indígenas y afroamericanos; mismos que el Ejecutivo enviará al Congreso del Estado para su aprobación;

"XXXV. Gestionar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los recursos presupuestales para promover y garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas y afroamericanos, bajo criterios justos y compensatorios;

"XXXVI. Emitir recomendaciones y propuestas para el debido ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto destinado a la atención de los pueblos indígenas y afroamericanos;

"XXXVII. Llevar a cabo las transferencias de recursos a los pueblos, comunidades y Municipios indígenas, a través de sus autoridades o instituciones representativas para la implementación de sus derechos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible;

"XXXVIII. Crear Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas en las regiones indígenas, para promover y ejecutar las medidas pertinentes y necesarias



para la defensa e implementación de los derechos, así como el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas y afroamericano (sic). Dichas regiones serán de atención especial y prioritaria para la administración pública estatal;

"XXXIX. Promover y adoptar las medidas, en conjunto con los pueblos indígenas y afroamericano (sic), para la preservación, protección, revitalización y transmisión a las futuras generaciones de su patrimonio cultural, material e inmaterial; sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales, así como, todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de dichos pueblos;

"XL. Promover, adoptar y garantizar las medidas correspondientes para mantener, proteger y desarrollar la propiedad intelectual, colectiva e individual, con relación a dicho patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales;

"XLI. Empezar programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que éstas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos;²⁴

"XLII. Coordinar con las instancias correspondientes, el reconocimiento y la implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como participar en la elaboración de los planes y programas de estudio, y materiales didácticos específicos dirigidos a los pueblos indígenas, con la finalidad de fortalecer las culturas, historias, identidades, instituciones y formas de organización de dichos pueblos;

²⁴ Por lo que hace a la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, ésta fue sobreesida por cesación de efectos en términos de lo resuelto en el considerando cuarto de esta resolución. De ahí que su incorporación en esta parte sólo obedece a fines expositivos para clarificar el contenido del decreto impugnado.



"XLIII. Crear los espacios necesarios y dignos para la atención integral e intercultural de los niños, niñas y jóvenes indígenas y afroamericanos, tanto en sus regiones como fuera de ellas;

"XLIV. Promover el mantenimiento, fortalecimiento y ejercicio de la medicina tradicional de los pueblos indígenas, a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de plantas medicinales, animales, minerales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital;

"XLV. Promover e impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud del Estado de Puebla y los Servicios de Salud del Estado de Puebla, el acceso de los pueblos indígenas y afroamericanos, así como de sus integrantes a los servicios de salud con pertinencia cultural, lingüística y de género, sin discriminación alguna;

"XLVI. Apoyar y coadyuvar para el reconocimiento institucional de quienes ejercen la medicina tradicional en sus diferentes modalidades, así como la formación del personal médico en la materia, con perspectiva intercultural;

"XLVII. Coadyuvar con los pueblos indígenas para que estos puedan adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información haciendo uso de sus culturas e idiomas; así como, para acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto por las leyes en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

"XLVIII. Coadyuvar con la Secretaría de Igualdad Sustantiva, de acuerdo con lo establecido en la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, para promover la participación de las mujeres indígenas en las acciones de las autoridades estatales, y municipales para la prevención, protección, sanción y erradicación de todas las formas de discriminación y violencia cometidas contra las mujeres y niñas indígenas y afroamericanas;

"XLIX. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la procuración y el respeto de los derechos sociales y culturales de los pueblos y comunidades



indígenas y afromexicanas; considerando los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico;

"L. Instruir la gestión de intérpretes, para apoyar a las y los integrantes de comunidades y pueblos indígenas que así lo soliciten, respecto de la defensa de sus derechos o cualquier otro asunto ante autoridades federales, estatales y municipales;

"LI. Emitir criterios para la utilización de marcas registradas que deriven de los programas a su cargo y de los productos que se generen por parte de los beneficiarios;

"LII. Coadyuvar en la atención y respuesta a las solicitudes de información, quejas y recomendaciones, respecto de los asuntos de su competencia, que emitan tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y demás autoridades en la materia;

"LIII. Apoyar la formación y acreditación profesional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas nacionales y en español, contempladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

"LIV. Coadyuvar para garantizar que en todos los actos públicos de los Ayuntamientos considerados con población indígena, haya un traductor de lenguas indígenas; y,

"LV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 86. Para dar cumplimiento a la fracción XXXIII del artículo 85 de esta ley, el instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.



"De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta."

"Artículo 87. En el ejercicio de sus atribuciones y facultades, el instituto respetará las instituciones, órganos, normas, procedimientos y formas de organización con que cada pueblo y comunidad cuente para la toma de decisiones, en el marco del pluralismo jurídico.

"Para estos efectos, se reconoce a las asambleas municipales y comunitarias de cada Pueblo y Comunidad Indígena y afromexicanas, así como a las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades; elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos, como la máxima autoridad en la toma de decisiones."

"Artículo 88. En su relación con los órganos y autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el instituto reconocerá y respetará las formalidades propias establecidas por los sistemas normativos de dichos pueblos y comunidades, debiendo surtir los efectos legales correspondientes."

"Artículo 89. Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia y la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas."

"Artículo 90. Será aplicable con respecto al funcionamiento y operación del instituto, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, en lo que no se oponga a esta ley."

"Sección II

"De los órganos y funcionamiento del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas

"Artículo 91. El instituto contará con los órganos siguientes:



"I. Una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno;

"II. Una dirección general, como órgano de administración;

"III. Un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afroamericanos; y,

"IV. Las oficinas de representación del instituto, como órganos de atención en las regiones o Municipios, en las que así se requiera.

"El instituto tendrá las áreas administrativas necesarias para garantizar la atención transversal en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los Poderes Estatales y los órganos constitucionales autónomos, así como para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, en particular la libre determinación y autonomía."

"Artículo 92. La Junta de Gobierno estará integrada por:

"I. Una o un presidente que será la o el gobernador del Estado;

"II. Una o un presidente ejecutivo designado por la o el gobernador del Estado;

"III. Con el carácter de vocales, las o los titulares de cada una de las siguientes dependencias:

"a) Secretaría de Gobernación;

"b) Secretaría de Planeación y Finanzas;

"c) Secretaría de Desarrollo Rural;

"d) Secretaría de Salud;

"e) Secretaría de Educación;



"f) Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial;

"g) Secretaría de Bienestar;

"h) Secretaría de Igualdad Sustantiva;

"i) Secretaría de Turismo;

"j) Secretaría de Economía;

"k) Secretaría de Infraestructura; y,

"l) Secretaría del Trabajo.

"IV. Un representante del Consejo Estatal de Pueblos Indígenas de conformidad con la fracción I del artículo 98 de este ordenamiento.

"La persona que presida la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado, participará como invitado permanente con derecho a voz, sin voto.

"En los casos a los que se refieren las fracciones I y II, cada miembro propietario contará con un suplente. Los suplentes tendrán derecho a voz y voto en ausencia de su titular.

"La Junta de Gobierno designará a un secretario técnico.

"La o el presidente ejecutivo, a propuesta de la o el director general, podrán invitar a las sesiones de la Junta de Gobierno a representantes de instituciones públicas federales, estatales o municipales, así como organizaciones y asociaciones privadas que guarden relación con el objeto del organismo, quienes tendrán derecho de voz.

"Las sesiones deberán convocarse por conducto del secretario técnico, con cuando menos cinco días de anticipación en el caso de las ordinarias, y veinti-



cuatro horas de anticipación en el caso de las extraordinarias, debiendo acompañar el orden de día propuesto."

"Artículo 93. La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año y las extraordinarias que proponga su presidente, o en su caso, aquellas que convoquen cuando menos tres de sus miembros.

"Artículo 94. La Junta de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de las y los integrantes presentes, teniendo su presidente voto de calidad en caso de empate."

"Artículo 95. La Junta de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere el artículo 52 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, tendrá las siguientes:

"I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del instituto y su programa operativo anual, a propuesta de su director o directora general;

"II. Definir los criterios, prioridades y metas del instituto;

"III. Realizar observaciones y propuestas a los programas, proyectos, estrategias y acciones que las instancias de gobierno integrantes de la misma, realicen con relación a los pueblos indígenas y afroamericanos, así como el seguimiento y evaluación que corresponda;

"IV. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, con los otros poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado, así como con organismos internacionales, que incluyan la participación de los pueblos indígenas y afroamericanos;

"V. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Planeación y Finanzas, las adecuaciones presupuestales a los programas del instituto que



no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

"VI. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;

"VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del director o directora general, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en la Ley de Egresos del Estado para el reconocimiento e implementación de los derechos, así como el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;

"VIII. Aprobar, a propuesta del director o directora general del instituto, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;

"IX. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad; y,

"X. Las demás previstas en las disposiciones aplicables."

"Artículo 96. El director o directora general del instituto será designado por la Junta de Gobierno a propuesta del gobernador del Estado, debiendo reunir los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla.

"Además de los requisitos señalados, el director o directora general deberá pertenecer a un pueblo indígena o afromexicanos (sic) y preferentemente hablar una lengua indígena. Asimismo, deberá tener la experiencia y los conocimientos relacionados con el objeto del instituto, que le permitan desarrollar sus actividades con solvencia profesional y técnica."

"Artículo 97. El director o directora general del instituto, además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 17 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, tendrá las siguientes:



"I. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el buen funcionamiento del instituto, dando cumplimiento a los fines, atribuciones y funciones establecidas en esta ley;

"II. Construir y mantener una relación de respeto, coordinación y colaboración con los pueblos indígenas y afromexicanos del país, mediante la implementación del diálogo intercultural y la generación de acuerdos constructivos;

"III. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto del instituto;

"IV. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. Tratándose de cualquier acto de dominio, se requerirá la autorización previa de la Junta de Gobierno;

"V. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, incluso las que requieran autorización o cláusula especial;

"VI. Formular denuncias y querellas cuando a su juicio proceda, así como, comparecer por oficio, al igual que los inferiores jerárquicos inmediatos, a absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda;

"VII. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo;

"VIII. Celebrar transacciones en materia judicial y comprometer asuntos en arbitraje;

"IX. Propondrá, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de reforma constitucional, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del titular del Ejecutivo del Estado;

"X. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;



"XI. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Estatal de Pueblos Indígenas;

"XII. Ejercer el presupuesto del instituto con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como elaborar el anteproyecto de presupuesto que corresponda;

"XIII. Elaborar y presentar el reglamento interior, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las reglas de operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios del instituto; y,

"XIV. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta ley, le delegue la Junta de Gobierno."

"Artículo 98. El instituto contará con un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, integrado por:

"I. Once representantes de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Para garantizar la participación de estos pueblos se atenderá a los criterios de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüísticos, distribución geográfica y demográfica. Asimismo, se promoverá la participación igualitaria de las mujeres indígenas;

"II. Dos representantes de instituciones académicas y de investigación, especialistas en materia indígena;

"III. Dos representantes de organizaciones indígenas que trabajen sobre derechos y desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicanos; y,

"IV. Quién presida la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado.



"Los integrantes a que se refieren (sic) la fracción I serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

"Los integrantes de las fracciones II y III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, preferentemente mediante convocatoria."

"Artículo 99. El Consejo Estatal de Pueblos Indígenas del instituto analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al director o directora general sobre las políticas, programas y acciones públicas para garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Estatal sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena, elegido democráticamente en sesión plenaria del Consejo."

"Artículo 100. El instituto contará con oficinas de representación, cómo órganos de atención en las regiones que se determinen conforme a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, para la atención integral e intercultural de los pueblos indígenas y afroamericanos.

"Cada oficina de representación contará con un Consejo Regional de Pueblos y comunidades Indígenas, que analizará, opinará y hará propuestas sobre las políticas, programas y acciones públicas para el reconocimiento e implementación de los derechos y su desarrollo."

"Artículo 101. El patrimonio del instituto se integrará con:

"I. Las aportaciones, participaciones, subsidios, transferencias y apoyos que le otorguen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal;

"II. Las aportaciones y donaciones que bajo cualquier título, le realicen personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, así como las que reciba a través de fideicomisos en los que se le señale como fideicomisario;



"III. Los bienes muebles e inmuebles que adquiriera por cualquier título legal para el cumplimiento de su objeto;

"IV. Las utilidades, intereses, dividendos, rendimientos, contraprestaciones y en general, los bienes, derechos y demás ingresos que adquiriera por cualquier título legal; y,

"V. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo y en cumplimiento de su objeto, que se registrarán conforme a las disposiciones legales aplicables.

"Los bienes que formen parte del patrimonio del organismo, se equiparán a los del dominio público y, por lo tanto, serán inembargables, inalienables e imprescriptibles."

"Artículo 102. El instituto administrará y dispondrá libremente de su patrimonio para el cumplimiento de su objeto, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados."

"Artículo 103. Las relaciones laborales entre el organismo y sus trabajadores, se registrarán por la normatividad que resulte aplicable."

"Artículo 104. La vigilancia del instituto estará a cargo de un órgano interno de control, designado por la Secretaría de la Función Pública, quien tendrá las facultades que le otorgan la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla y las demás disposiciones aplicables."

34. El concepto de invalidez es **fundado**.

35. Este Tribunal Pleno ha sostenido que el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexica-



nas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

36. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**,²⁵ donde el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución Local realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce.

37. En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades se desprende de los postulados del precepto 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que a pesar de que nuestro Texto Fundamental no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, se desprende que 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.

²⁵ Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



38. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,²⁶ se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación es precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se tratan de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

39. Del mismo modo, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,²⁷ promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó 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 por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

40. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**,²⁸ reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a

²⁶ Resueltas en sesión de **diecinueve de octubre de dos mil quince**, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁷ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

²⁸ Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad



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. El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169 de la OIT, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

41. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**,²⁹ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.

42. De manera similar, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,³⁰ declaró la invalidez total del Decreto 534/2017, que contenía las reformas a diversos preceptos de la Ley para la Protección de los

y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

²⁹ Resuelto el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³⁰ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente



Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, al no tratarse de meras modificaciones legales de forma, sino de cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

43. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**³¹ invalidó el Decreto Número 203, que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

³¹ Resueltas el **cinco de diciembre de dos mil diecinueve**. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



44. Finalmente, durante el año dos mil veinte, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019 y su acumulada 117/2019**,³² **81/2018**,³³ **136/2020**,³⁴ **164/2020**,³⁵ **127/2019**,³⁶ **212/2020**,³⁷ **179/2020**³⁸ y **180/2020**.³⁹

45. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.

46. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal; así como 6⁴⁰ y 7⁴¹ del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

³² Resueltas el **doce de marzo de dos mil veinte**, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³³ Resuelta el **veinte de abril de dos mil veinte**, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁴ Resuelta el **ocho de septiembre de dos mil veinte**, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³⁵ Resuelta el **cinco de octubre de dos mil veinte**, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³⁶ Resuelta el **trece de octubre de dos mil veinte**, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

³⁷ Resuelta el **uno de marzo de dos mil veintiuno**, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

³⁸ Resuelta el **veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno**, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³⁹ Resuelta el **treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno**, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁴⁰ **Convenio 169 de la OIT.**

"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;



47. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.⁴²

48. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de

"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."

⁴¹ **Convenio 169 de la OIT.**

"Artículo 7. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"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."

⁴² En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone: "**Artículo XXIII.** Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

"...

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los *Casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka Vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.



afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

49. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

A. La consulta debe ser previa. Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.⁴³ 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.⁴⁴

B. Libre.⁴⁵ Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.⁴⁶

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en la que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso.

Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

⁴⁴ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, página 89.

⁴⁵ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder



C. Informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

D. Culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

E. De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

50. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.*"

⁴⁶ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>



51. El Pleno ha considerado que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

52. Por tanto, **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

a) Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

53. Además, las comunidades y pueblos afromexicanos también deben ser consultados pues conforme al apartado C del artículo 2o. constitucional, se les



reconoce como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán los derechos señalados en los apartados A y B del citado precepto, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

54. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto adicionar la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa referida.

55. En primer lugar, es necesario determinar si, en el caso concreto, las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.

56. En virtud del decreto impugnado, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 2, así como los numerales 81 a 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, para establecer, medularmente, lo siguiente:

- Reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado de Puebla, los que tendrán los derechos previstos en la ley a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, en los términos establecidos en el artículo 2o. de la Constitución Federal, en los instrumentos internacionales en la materia y en la Constitución Local, teniendo el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.



- Crear el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, siendo la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos para definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas y garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, así como su desarrollo integral, sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades.

- Señalar como principios del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas los siguientes:

- Respetar, observar y promover el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del Estado, así como su diversidad cultural, social, política y económica;

- Garantizar el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas;

- Promover una relación justa y simétrica de los diversos pueblos que componen al Estado de Puebla, así como la no discriminación o exclusión social, y la construcción de una sociedad incluyente, plural, intercultural, tolerante y respetuosa de la diversidad de pueblos y culturas que conforman el Estado;

- Garantizar y promover la integralidad, transversalidad e interculturalidad de las políticas, programas y acciones de la administración estatal para el reconocimiento, respeto e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas y afroamericanos;

- Fomentar el desarrollo sostenible para el uso racional de los recursos naturales de las regiones y territorios indígenas, con pleno respeto a sus derechos;

- Incluir un enfoque de igualdad de género en las políticas, programas y acciones de la administración estatal para la promoción y ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas y afroamericanas;



- Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cada vez que el Ejecutivo promueva reformas jurídicas y actos administrativos susceptibles de afectarles; y,

- Garantizar y promover el pluralismo jurídico que obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico estatal.

- En concordancia con los principios que deben guiar el desarrollo de las atribuciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, se definen las facultades de este organismo, las que se desarrollan en las cincuenta y cinco fracciones del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, entre las que destacan las siguientes:

- Definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afroamericanos en el marco de la administración pública estatal (fracción I);

- Aprobar y participar, en coordinación con las instancias competentes en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal con relación a los pueblos indígenas y afroamericanos, garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, lingüística y de género (fracción II);

- Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos reconocidos en la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte y la Constitución del Estado de Puebla, debiendo establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas y afroamericanos, como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe (fracción III);

- Realizar acciones para el diseño y la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos (fracción V);



- Elaborar, proponer y promover las propuestas de reformas constitucionales, legales e institucionales que se requieran para dar pleno reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos (fracción VII);
- Garantizar, promover e instrumentar las medidas y acciones para el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de las mujeres indígenas y afromexicanas, así como fortalecer su participación en todos los ámbitos, reconociendo sus aportes e incorporando sus propias visiones y propuestas (fracción IX);
- Apoyar y coadyuvar, en coordinación con las instancias competentes, al acceso efectivo de los pueblos indígenas y sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y que todos los juicios y procedimientos en que sean parte se tomen en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales, en particular sus lenguas, en el marco del pluralismo jurídico (fracción XIII);
- Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales (fracción XIV);
- Apoyar los procesos de reconocimiento, protección, defensa y conservación de las tierras, territorios, bienes y recursos naturales de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con la normatividad aplicable (fracción XV);
- Coadyuvar, mediar y orientar, en coordinación con las instancias competentes, en la atención y resolución de conflictos territoriales, agrarios, sociales, políticos y de otra índole, en las regiones indígenas y afromexicanas del Estado (fracción XVII);
- Instrumentar, gestionar, instalar, promover y ejecutar, en coordinación con las instancias competentes, las medidas necesarias para brindar mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la infraestructura comunitaria, tales como vías de comunicación, escuelas, vivienda, puentes, electrificación, agua potable, drenaje, saneamiento y, en general, todo tipo de infraestructura, que permitan la integración



y reconstitución territorial de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como el fortalecimiento de su gobernanza, organización regional y capacidad económica productiva (fracción XXI);

- Ser el organismo técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito estatal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos (fracción XXIII);

- Elaborar, gestionar, impulsar, dar seguimiento y evaluar de manera conjunta y coordinada con los pueblos interesados, los Planes Integrales de Desarrollo Regional de los Pueblos Indígenas; (fracción XXVI);

- Apoyar, impulsar y fortalecer las economías locales y las actividades productivas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, mediante acciones que permitan lograr la suficiencia de ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su capacidad productiva, así como asegurar el acceso justo y equitativo a los sistemas de abasto, comercialización y financiamiento (fracción XXVII);

- Establecer las bases para integrar y operar un Sistema de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades indígenas y afromexicanas que contenga, entre otros, un catálogo con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público (fracción XXXIII);

- Participar, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos que se destinará a los pueblos indígenas y afromexicanos, mismos que el Ejecutivo enviará al Congreso del Estado para su aprobación (fracción XXXIV);

- Llevar a cabo las transferencias de recursos a los pueblos, comunidades y Municipios indígenas, a través de sus autoridades o instituciones representativas, para la implementación de sus derechos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible (fracción XXXVII);



- Crear Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas en las regiones indígenas, para promover y ejecutar las medidas pertinentes y necesarias para la defensa e implementación de los derechos, así como el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas y afroamericanos (fracción XXXVIII);

- Coordinar con las instancias correspondientes, el reconocimiento y la implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como participar en la elaboración de los planes y programas de estudio y materiales didácticos específicos dirigidos a los pueblos indígenas, con la finalidad de fortalecer las culturas, historias, identidades, instituciones y formas de organización de dichos pueblos (fracción XLII);

- Coadyuvar con los pueblos indígenas para que estos puedan adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información, haciendo uso de sus culturas e idiomas; así como para acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto por las leyes en materia de telecomunicación y radiodifusión (fracción XLVII);

- Apoyar la formación y acreditación profesional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas nacionales y en español, contempladas en la Constitución del Estado de Puebla (fracción LII); y,

- Coadyuvar para garantizar que, en todos los actos públicos de los Ayuntamientos considerados con población indígena, haya un traductor de lenguas indígenas (fracción LIV).

- Indicar la organización del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, así como la integración y funciones de sus principales órganos (Junta de Gobierno, Dirección General, Consejo Estatal de Pueblos Indígenas y oficinas de representación del instituto).

- Señalar la forma en que se integrará el patrimonio del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.



57. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de dos mil veinte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que, al momento de su realización, en el Estado de Puebla habitaban **seis millones quinientos ochenta y tres mil doscientas setenta y ocho personas**.⁴⁷

58. Dentro de ese universo se reportó que **seiscientas quince mil seiscientas veintidós** personas mayores de tres años hablaban alguna lengua indígena (entre las más comunes están el náhuatl, totonaco, mazateco y popoloca), y al menos **ciento trece mil novecientas cuarenta y cinco** personas se auto reconocían como afromexicanas o afrodescendientes.⁴⁸

59. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que las adiciones establecidas mediante el decreto impugnado son susceptibles de afectar de forma directa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitan en el Estado de Puebla, por lo que existía la obligación de consultarles de manera previa a su emisión.

60. Ello es así, pues de su simple lectura se advierte que las disposiciones que fueron adicionadas a la mencionada Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, inciden de manera directa en sus derechos humanos, pues esencialmente se traducen en el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural del Estado de Puebla; así como en la creación de un organismo público descentralizado encargado de definir, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas que se realicen para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos que habitan en esa entidad federativa.

61. Si bien, los artículos 90 a 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla no se refieren

⁴⁷ Información disponible en la dirección <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/>

⁴⁸ Información disponible en la dirección <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=21>



expresamente a cuestiones sustantivas relativas a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, **sí están relacionados con cuestiones orgánicas y de funcionamiento del instituto que, en términos de lo dispuesto en el diverso 82 del citado ordenamiento, es la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos relacionados con tales pueblos y comunidades**, dentro de cuya organización incluso, se prevé la existencia de un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas en el que se contempla que tengan asiento once representantes de los pueblos indígenas y afroamericanos, así como representantes de organizaciones indígenas.⁴⁹

62. Dada la incidencia directa del citado instituto en las políticas públicas que emprenda el Gobierno del Estado de Puebla para garantizar los derechos

⁴⁹ **Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.**

"Artículo 91. El instituto contará con los órganos siguientes:

"I. Una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno;

"II. Una dirección general, como órgano de administración;

"III. Un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afroamericanos; y,

"IV. Las oficinas de representación del instituto, como órganos de atención en las regiones o Municipios, en las que así se requiera.

"El instituto tendrá las áreas administrativas necesarias para garantizar la atención transversal en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los Poderes Estatales y los órganos constitucionales autónomos, así como para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, en particular la libre determinación y autonomía."

"Artículo 98. El instituto contará con un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, integrado por:

"I. Once representantes de los pueblos indígenas y afroamericanos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Para garantizar la participación de estos pueblos se atenderá a los criterios de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüísticos, distribución geográfica y demográfica. Asimismo, se promoverá la participación igualitaria de las mujeres indígenas;

"II. Dos representantes de instituciones académicas y de investigación, especialistas en materia indígena;

"III. Dos representantes de organizaciones indígenas que trabajen sobre derechos y desarrollo de los pueblos indígenas y afroamericanos; y,

"IV. Quién presida la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado.

"Los integrantes a que se refieren (sic) la fracción I serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

"Los integrantes de las fracciones II y III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, preferentemente mediante convocatoria."



de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en dicha entidad federativa, se estima que debió realizarse una consulta previa, incluso sobre los aspectos organizacionales del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.

63. Asentado lo anterior, es necesario analizar si el Congreso Local consultó a los individuos, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de esa entidad federativa, de forma previa a la expedición del decreto impugnado.

64. Del análisis de las constancias que remitió el Poder Legislativo del Estado de Puebla junto con su informe, se advierte que no existe evidencia alguna de que el Congreso Local haya contemplado una fase adicional en su proceso legislativo con el objetivo de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a quienes forman parte de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que se localizan en dicha entidad federativa.

65. El decreto impugnado tuvo origen en la iniciativa de adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla que presentó el gobernador de esa entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve al Congreso Local,⁵⁰ la cual fue turnada a la Comisión de Asuntos Indígenas de ese órgano legislativo para su estudio y resolución.⁵¹

66. Posteriormente, el once de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, emitió un acuerdo⁵² donde se ordenó celebrar una **mesa de trabajo** el catorce de noviembre de ese año, con la finalidad de atender a la iniciativa de adiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con los siguientes participantes:

- Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos de Pueblos Indígenas;
- Presidentes municipales;

⁵⁰ Fojas 373 a 396 del expediente.

⁵¹ Foja 400 del expediente.

⁵² Fojas 402 a 405 del expediente.



- Representantes de pueblos indígenas;
- La Dirección de Pueblos Indígenas de la Fiscalía General del Estado de Puebla;
- La Dirección del Instituto Estatal de Pueblos Originarios;
- La Dirección de educación indígena de la Secretaría de Educación Pública;
- La Universidad Intercultural del Estado de Puebla;
- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla;
- Juzgados Indígenas del Poder Judicial del Estado de Puebla;
- El titular de medicina tradicional de la Secretaría de Salud; y,
- La Dirección General de Defensoría Pública.

67. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en el Salón Miguel Hidalgo del Congreso del Estado de Puebla, se celebró la mesa de trabajo convocada por la Comisión de Pueblos Indígenas,⁵³ señalando que se contó con la asistencia de más de sesenta asistentes, destacando la presencia de:

- Ocho titulares de presidencias municipales de Zacatlán, Ahuatlán, Nauzontla, Atlequizayán, Pantepec, Tlacotepec de Benito Juárez, Tetela de Ocampo y Huehuetla;

- Siete representantes de Ayuntamientos de Cuetzalan del Progreso, Zoquiapan, Zacapoaxtla, Pahuatlán, Xochitlán de Vicente Suárez, Vicente Guerrero y Zoquitlán;

- Dieciocho representantes de comunidades indígenas de los Municipios de Zacatlán, Olintla, Huehuetla, Cuetzalán, Zapotitlán de Méndez, Huitzilán de

⁵³ Fojas 407 a 414 del expediente.



Serdán, Tehuacán, Atlixco, Cholula, Tepatlaxco, San Sebastián Tlacotepec, Coxcatlán, Juan N. Méndez, Amixtlán, Vicente Guerrero, Coyomeapan, Pahuatlán, la Junta auxiliar de San Miguel Canoa de Puebla y la Junta Auxiliar de Santa María Coapan de Tehuacán;

- La Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla;
- La Secretaría de Educación Pública;
- La Secretaría de Salud;
- La Defensoría Pública;
- La Comisión Estatal de los Derechos Humanos;
- El Tribunal Superior de Justicia; y,
- La Fiscalía General del Estado de Puebla.

68. Existe constancia de que el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos y funcionarios de los juzgados indígenas de Huehuetla, Cuetzalan del Progreso y Tlacotepec de Porfirio Díaz, presentaron un escrito ante la presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado⁵⁴ para formular una propuesta de inclusión a las fracciones IV y XIII del artículo 83 sobre las atribuciones y funciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, así como la adición de un inciso I), del diverso 91 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

69. Del mismo modo, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, tres ciudadanos ostentándose como integrantes de los pueblos indígenas de Tutunaku, Nahua y Mazateco, presentaron un escrito ante la presidenta de la misma Comisión⁵⁵ exponiendo la necesidad de incorporar dos facultades al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas en materia de procuración y administración de justicia.

⁵⁴ Fojas 364 a 368 del expediente.

⁵⁵ Fojas 370 y 371 del expediente.



70. El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, aprobó el dictamen sobre la iniciativa presentada por el gobernador de esa entidad federativa, por la cual se proponía la adición al cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los numerales 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.⁵⁶

71. El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve fue sometido a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Puebla, el dictamen con Minuta de Decreto de la Comisión de Pueblos Indígenas por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de esa entidad federativa, el cual fue aprobado con sus modificaciones por treinta y siete votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones, por lo que se ordenó enviar dicha Minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.⁵⁷

72. Finalmente, el "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.

73. Teniendo en cuenta los diversos precedentes que este Alto Tribunal ha emitido en torno al derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, y después de examinar de forma detallada la manera en que se desarrolló el proceso legislativo que dio lugar al decreto impugnado, **se concluye que el Poder Legislativo del Estado de Puebla no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las citadas comunidades localizadas en esa entidad federativa**, con antelación a la expedición de las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

⁵⁶ Fojas 418 a 443 del expediente.

⁵⁷ El acta de la sesión pública celebrada el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve puede consultarse en las fojas 463 a 481 del expediente. La versión estenográfica de esa sesión puede consultarse en las fojas 508 a 562 del expediente.



74. No es obstáculo para arribar a esa conclusión lo dicho por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla en sus respectivos informes, en donde afirmaron que, de acuerdo con lo establecido en la fracción IX del artículo 2o. de la Constitución Federal,⁵⁸ la obligación de consultar a los pueblos indígenas sólo resulta procedente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, pues como se estableció por este Tribunal Pleno desde la **controversia constitucional 32/2012**, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades se desprende de los numerales 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, así como de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, en los que se establece el derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas 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.

75. Con relación a lo señalado en su informe por el Poder Legislativo del Estado de Puebla, en cuanto que el Convenio 169 de la OIT no debe ser considerado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis del decreto impugnado, dado que el contenido de tal instrumento no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, se estima que es **infundado**, pues el citado Convenio 169 de la OIT fue aprobado en los términos establecidos en el artículo 133 de la

⁵⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 2o. ...

"A. ...

"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.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."



Constitución Federal,⁵⁹ siendo publicado íntegramente su contenido en el Diario Oficial de la Federación del jueves veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

76. De esta forma, no se advierte que, en la aprobación del decreto impugnado, se haya contemplado la realización de una **consulta previa** pues, incluso considerando que se llevó a cabo una **mesa de trabajo** a instancias de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso Local, ésta no logra satisfacer tal exigencia constitucional y convencional, al no advertirse que para su celebración se hayan identificado a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que debían ser consultados, y menos aún, que se hubiera definido de común acuerdo entre tales pueblos y comunidades y las autoridades legislativas, su forma de intervención, así como la manera en que se formalizarían los acuerdos a que llegaran, pues tal como se desprende del acuerdo aprobado por dicha Comisión el once de noviembre de dos mil diecinueve, sólo se ordenó llevar a cabo tal reunión a los tres días siguientes, esto es, el catorce de noviembre de esa anualidad con la participación, entre otros, de "**representantes de pueblos indígenas**".

77. Además, no se aprecia que antes de la celebración de esa **mesa de trabajo** las autoridades legislativas hayan entregado a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ubicadas en el Estado de Puebla, información completa, previa y significativa sobre las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, de forma que ésta pudiera ser evaluada de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y lengua, procedimientos y métodos para la toma de decisiones, pues tal y como consta en punto tercero del acuerdo aprobado el once de noviembre de dos mil diecinueve por la Comisión de Pueblos Indígenas,⁶⁰ sólo se facultó a la presidenta de la Comisión

⁵⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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."

⁶⁰ **Acuerdo de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla aprobado el once de noviembre de dos mil diecinueve.**

"**Tercero.** Se faculta a la presidenta de la Comisión General de Pueblos Indígenas, a realizar los citatorios, para los efectos expresados en el presente acuerdo."



General de Pueblos Indígenas, a realizar los citatorios correspondientes para quienes participarían en esa mesa de trabajo, de forma que tampoco puede afirmarse que el ejercicio llevado a cabo por la Comisión encargada del dictamen pueda considerarse como una **consulta culturalmente adecuada**.

78. Tampoco se advierte que haya existido una fase de deliberación sobre las medidas legislativas propuestas por el Ejecutivo del Estado al interior de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y de la que pudiera derivarse un diálogo entre los representantes del Poder Legislativo local y los representantes de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, con la finalidad de llegar a acuerdos, por lo que tampoco se satisface la característica de **buena fe** que debe tener toda consulta previa.

79. Se debe recalcar que la necesidad de realizar una consulta previa conforme los criterios que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica en que las personas indígenas y las pertenecientes a las comunidades afromexicanas, constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo, para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas impugnadas.

80. Al ser **fundado** el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, lo procedente es **declarar la invalidez** del "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, salvo lo dispuesto en la fracción XLI del artículo 85 de ese ordenamiento, dado el sobreseimiento decretado en el considerando cuarto de esta resolución.

81. SÉPTIMO.—**Efectos**. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el diverso 73, todos de la ley reglamentaria 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 producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.



82. De conformidad con el considerando sexto de esta sentencia, se declara la **invalidez** del "*Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, con excepción de la fracción XLI del artículo 85 de ese ordenamiento, al haberse decretado su sobreseimiento en el considerando cuarto de esta sentencia.

83. Este Tribunal Pleno estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2,⁶¹ debe postergarse por doce meses el efecto de la resolución, con el objeto de que los artículos declarados inválidos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Puebla cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación, ello con la finalidad de no generar un vacío legislativo que produzca daños graves a la sociedad, mayores que los generados con la permanencia del decreto impugnado.

84. Se vincula al Congreso del Estado de Puebla para que, dentro de los doce meses siguientes a que le sean notificados de los puntos resolutive de esta sentencia, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en ésta, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas y legisle respecto de las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla que fueron publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.

85. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Puebla, de los posibles

⁶¹ Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la Recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."



efectos benéficos de las normas contenidas en el decreto declarado inválido, y al mismo tiempo permitir a la Legislatura de la referida entidad federativa atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, el Congreso Local pueda legislar en relación con las disposiciones incluidas en el decreto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta previa en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

86. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inválidos, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la referida Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, de conformidad con el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, con la salvedad precisada en el punto resolutivo anterior, del Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico



Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afromexicana, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con los puntos resolutiveos primero y 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 en contra del criterio del cambio normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar 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 (sobreser respecto del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte) y a la precisión de las normas impugnadas. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por la invalidez total del decreto y apartándose de los párrafos sesenta y uno y sesenta y dos, Pardo Rebolledo con reservas en cuanto al estándar rígido, Piña Hernández con consideraciones adicionales y por la invalidez total del decreto, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del *Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, salvo su artículo 85, fracción XLI. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afromexi-



cana, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y aislada P. IV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 111/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de junio de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 111/2020; **(b)** sobreseer respecto del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla; y, **(c)** declarar la invalidez del Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.



Al respecto debo precisar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones, respecto de las que estimo pertinente hacer las siguientes puntualizaciones:

1. En principio, en el considerando cuarto sobre las causas de improcedencia, el Tribunal Pleno determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad al considerar que tratándose de la impugnación del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, existía un nuevo acto legislativo, pues tal fracción fue reformada el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, para adicionar como facultad del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, el emprender programas, proyectos y acciones para la enseñanza de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes.

Al respecto señalo que, si bien comparto el sobreseimiento de la referida fracción XLI del artículo 85; no obstante, **me separo de las consideraciones** que indican, que con el decreto publicado en el Periódico Oficial Local el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, dicha fracción sufrió una modificación que produjo **un cambio en su sentido normativo**.

Lo anterior es así, ya que **no comparto el criterio relativo a que para considerar que se está ante un nuevo acto legislativo, es necesario que se produzca un cambio material o de sentido normativo**, sino que en diversos precedentes me he pronunciado porque es suficiente con que formalmente se publique el precepto en el medio de difusión oficial, incluso si se reitera el contenido de la norma o se introduce un cambio formal para que se actualice un nuevo acto legislativo; lo cual da oportunidad a realizar una impugnación, o bien, sobreseer en el asunto, dependiendo cuándo se efectúen las modificaciones a los preceptos legales impugnados.

2. Por otra parte, en el considerando sexto referente al estudio de fondo, en el que se **declaró la invalidez** del "Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, salvo lo dispuesto en la fracción XLI del artículo 85 de ese ordenamiento, dado el sobreseimiento decretado.

Lo anterior, en atención a que el Poder Legislativo del Estado de Puebla no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que se localizan en esa entidad federativa, con antelación a la expedición de las



adiciones a la referida Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Esto pues, adicionó normas que inciden de manera directa en sus derechos humanos, ya que, esencialmente, se traducen en el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural del Estado de Puebla; así como en la creación de un organismo público descentralizado encargado de definir, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas que se realicen para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanas que habitan en esa entidad federativa.

Así pues, con base en los precedentes de este Tribunal Pleno, se señaló que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas debe observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Una vez precisado lo anterior, de manera respetuosa debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, esto es declarar la invalidez del decreto impugnado; lo cierto es que **me separo del estándar mínimo que se retoma**



de los últimos precedentes, para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.

Esto, pues como he sostenido en dichos precedentes recientes, considero que los méritos de cada proceso legislativo deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que sería un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afroamericanas del país.

Ello es así, ya que es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad convencional, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, **pero que no cumpla con el estándar específico de preconsulta referido en la sentencia**, conforme a la cual se permite 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, los cuales deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas; lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez** de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

De ahí, que la fase preconsultiva que se retoma, específicamente en lo relativo a que la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos **se deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas**, podría ser un obstáculo para la consecución del objetivo de realizar consultas en términos de lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, toda vez que al establecer cuestiones tan precisas respecto de cómo se debe llevar a cabo la consulta, **crea un estándar demasiado elevado y poco fácil de cumplir**.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

IV. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.

V. TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. LA DESCRIPCIÓN TÍPICA NO DEBE SER VAGA, IMPRECISA, ABIERTA O AMPLIA, AL GRADO DE PERMITIR LA ARBITRARIEDAD EN SU APLICACIÓN.

VI. TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SUPONE LA EXIGENCIA DE QUE EL GRADO DE DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA TÍPICA SEA TAL QUE LO QUE ES OBJETO DE PROHIBICIÓN PUEDA SER CONOCIDO SIN PROBLEMAS POR EL DESTINATARIO DE LA NORMA.

VII. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.

VIII. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. GARANTÍA DE, SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.



IX. TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

X. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGENCIA DE QUE LOS TEXTOS EN LOS QUE SE RECOGEN LAS NORMAS SANCIONADORAS DESCRIBAN CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUE LAS CONDUCTAS ESTÁN PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS.

XI. DELITO DE CIBERACOSO. IMPLICA EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN COMO PLATAFORMA DE UNA CONDUCTA INTENCIONAL, REPETIDA Y HOSTIL DE UN INDIVIDUO O DE UN GRUPO PARA HACER DAÑO A OTROS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XII. DELITO DE CIBERACOSO. SUPONE UNA INTROMISIÓN DE NATURALEZA REPETITIVA EN LA VIDA ÍNTIMA DE UNA PERSONA, UTILIZANDO PARA ELLO MEDIOS ELECTRÓNICOS, FUNDAMENTALMENTE INTERNET Y TELÉFONOS CELULARES, QUE SE PRESENTA DE FORMA ENCUBIERTA CON EL OBJETO DE INFLIGIR MALTRATOS Y DENIGRACIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XIII. DELITO DE CIBERACOSO. ES UN TIPO PENAL NECESARIAMENTE DE ACCIÓN, ESTO ES, QUE EL SUJETO ACTIVO DEBE REALIZAR LA CONDUCTA A TRAVÉS DE LA INTIMIDACIÓN Y EL ASEDIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XIV. DELITO DE CIBERACOSO EN EL ESTADO DE YUCATÁN. EL TIPO PENAL RELATIVO DEBE CONTENER UN ELEMENTO SUBJETIVO RELACIO-



NADO CON LA INTENCIONALIDAD DAÑINA DEL SUJETO ACTIVO O DE LA INFORMACIÓN QUE ENVÍA, PUES LA VAGUEDAD DE LOS TÉRMINOS DE ACOSAR E INTIMIDAR, INCLUSO ANTE LA OPOSICIÓN DEL SUJETO PASIVO, GENERA INCERTIDUMBRE JURÍDICA SOBRE LAS CONDUCTAS QUE SE UBIQUEN DENTRO DE DICHA DESCRIPCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XV. DELITO DE CIBERACOSO EN EL ESTADO DE YUCATÁN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE DESCRIBE EL TIPO PENAL RELATIVO SIN CONTENER EL ELEMENTO SUBJETIVO QUE PERMITA CONOCER CUÁL ES LA FINALIDAD DE INTIMIDAR O ASEDIA A UNA PERSONA A TRAVÉS DEL ENVÍO DE MENSAJES DE TEXTO, VIDEOS, IMPRESIONES GRÁFICAS, SONORAS O FOTOGRÁFICAS, POR MEDIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DIGITAL, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XVI. DELITO DE CIBERACOSO EN EL ESTADO DE YUCATÁN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE EXIGE COMO ELEMENTO DEL DELITO LA NEGATIVA DEL SUJETO PASIVO DE RECIBIR INFORMACIÓN DE FORMA REITERADA E INTIMIDANTE A TRAVÉS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DIGITAL, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XVII. NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE



SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 243 BIS 12 DEL CÓDIGO PENAL DE YUCATÁN, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO 191/2020, PUBLICADO EL TRECE DE MARZO DE DOS MIL VEINTE EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 198/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 9 DE MAYO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA Y JONATHAN SANTACRUZ MORALES.

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

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 198/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes de las normas impugnadas.** El dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, la diputada Paulina Aurora Viana Gómez, integrante de la LVII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Yucatán, con fundamento en los artículos 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, 68 y 69 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, propuso una iniciativa con proyecto de decreto en la que se adicionaba el capítulo V Ter, denominado "Ciberacoso", al título decimoprimero del libro segundo, que contiene el artículo 243 Bis 5 del Código Penal del Estado de Yucatán.



2. Realizados los trámites legislativos, el trece de marzo de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 191/2020, por el que se modifica el Código Penal del Estado de Yucatán en materia de ciberacoso. Esta reforma consistió en modificar la denominación del capítulo V Ter del título decimoprimer, denominado "Delitos informáticos", para quedar como "Delitos informáticos y cibernéticos", y se adiciona el artículo 243 Bis 12 que prevé el delito de ciberacoso.¹

3. SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante Decreto 191/2020, publicado en el Diario Oficial de esa entidad el trece de marzo de dos mil veinte.

4. TERCERO.—**Artículos constitucionales y convencionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 16 de la Constitución Política del País; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 9, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso en su único concepto de invalidez los siguientes argumentos:

¹ "Capítulo V Ter

"Delitos informáticos y cibernéticos

"Artículo 243 Bis 12. Comete el delito de ciberacoso quien intimide y asedie a cualquier persona, a pesar de su oposición, por medio de las tecnologías de la información y comunicación, tales como las redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier medio digital; mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

"Este delito se sancionará de seis meses a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días-multa.

"Cuando el delito sea cometido en contra de un menor de dieciocho años de edad, la pena y la sanción establecida se aumentarán hasta en una mitad.

"Este delito se perseguirá a petición de parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o por cualquier circunstancia sea incapaz de comprender el delito, en cuyo caso se perseguirá de oficio."



- La norma impugnada transgrede los derechos de **seguridad jurídica** y **libertad de expresión**, así como los principios de **legalidad**, en su vertiente de **taxatividad en materia penal**, y **mínima intervención** (*ultima ratio*), porque el tipo penal no establece con exactitud el objeto de prohibición, es ambiguo y no exige la intencionalidad dolosa de la conducta, tampoco prevé la generación del daño causado, lo que implica que se sancione a personas cuando la conducta no amerita hacerlo; y no delimita el contenido, sentido e intención del emisor de los mensajes transmitidos a través de cualquier tecnología de la información y la comunicación o medio digital.

- **Violación a los principios de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.** La norma impugnada no resulta clara en cuanto a la conducta que sanciona, pues los alcances de los verbos rectores del tipo penal no se encuentran adecuadamente precisados.

Se trata de un tipo penal abierto que genera incertidumbre jurídica, pues el verbo "intimidar" significa causar miedo o inhibir, mientras el verbo "asediar" significa presionar insistentemente a alguien, de lo que se desprende que la comisión de dichas conductas de manera conjunta conlleva una gama infinita de acciones que no fueron delimitadas por el legislador local, de manera que no permite a la persona destinataria de la norma conocer cuál es la conducta prohibida.

En la exposición de motivos el legislador local reconoce la ambigüedad del vocablo "asediar", pues refiere que algunas acciones cotidianas pueden ser consideradas como asediantes de acuerdo con la subjetividad de la persona que sufre tal acto.

Si bien la norma impugnada pretende acotar el tipo penal con la expresión "a pesar de su oposición", ello no da pauta a determinar de forma clara y precisa los casos en los que el acto pudiera, objetiva y realmente considerarse intimidatorio o asediante para una persona en tal grado que deba ser sancionado penalmente.

Existe un sin número de conductas que pueden realizar las personas cuando envían mensajes a través de las tecnologías de la información y la comunicación que no son aceptadas por alguna razón por el receptor, aun cuando su



emisión y su contenido sean constitucionalmente admisibles o persigan un fin válido dentro de la sociedad.

La ilicitud de la conducta intimidante o asediante depende de la apreciación subjetiva del receptor, lo cual irrumpe con los principios de seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, y permite la actuación arbitraria o discrecional de las autoridades.

La norma no incorpora los elementos suficientes que permitan distinguir cuál es la conducta reprochable, pues se actualiza únicamente cuando el sujeto activo realice una acción con la finalidad de transgredir la imagen, el honor, la intimidad o la integridad psíquica y moral de las personas.

La forma en que está descrita la conducta podría llegar sancionar el envío de cualquier tipo de mensajes o documentos a través de las tecnologías de la información y la comunicación o medios digitales, cuando el receptor los considere intimidantes o asediante, lo que limita al emisor para conocer en qué momento podría incurrir en la conducta prohibida. Lo anterior, supedita la comisión de la conducta a la apreciación de la persona que recibe la información y soslaya la intención del emisor.

El precepto impugnado es tan amplio e injustificado que autoriza la determinación de conductas que son susceptibles de ser sancionadas por parte de la autoridad jurisdiccional, bajo categorías ambiguas y subjetivas.

La norma es vaga, imprecisa y ambigua, toda vez que no contiene la descripción adecuada de la conducta concreta que se buscó criminalizar, lo que no propicia el conocimiento anticipado del comportamiento sancionable, esto es, que la conducta objeto de prohibición no es previsible, ya que no está redactada con la claridad suficiente que permita a toda persona conducir su conducta lícitamente.

• **Violación al principio de mínima intervención.** La forma en que se diseñó el tipo penal de ciberacoso no permite que se tutelen los bienes jurídicos relativos al honor, intimidad, e integridad psíquica y moral de las personas, sin que exista otro medio igualmente idóneo y adecuado para lograr sus fines.



El delito de ciberacoso es de resultado, de modo que los verbos rectores pretenden sancionar la presión persistente mediante mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías, enviados a través de cualquier medio digital que produzca miedo o inhiba al sujeto pasivo, lo que permite desprender que la norma impugnada sí pretende salvaguardar la imagen, el honor, la intimidad, e integridad psíquica y moral de las personas.

En ese sentido, el legislador señala que el delito de ciberacoso pretende proteger la integridad de los internautas, ya que la conducta ilícita es una forma de violencia producida a través de las tecnologías de la información y la comunicación que no se restringe a una mera connotación sexual, erótica o pornográfica, debido a que en la actualidad cualquier persona con presencia en los medios sociales puede ser víctima de ese delito.

Sin embargo, si bien esa finalidad podría ser legítima, no es posible concluir de manera inevitable y tajante que el derecho penal sea la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr ese objetivo, pues tal resultado se puede alcanzar a través de la reparación de los daños en materia civil.

La norma impugnada constituye un instrumento de la política estatal que resulta más lesiva, pues no resulta indispensable para salvaguardar los bienes jurídicos cuya tutela se pretende, debido a que reprocha penalmente conductas que se cometen al enviar mensajes o archivos a través de las tecnologías de la información y de la comunicación o medios digitales que pueden llegar a ser calificados por el receptor como intimidatorios o asediados, sin que esto implique necesariamente que se cause un daño importante o extremadamente grave que justifique el uso del poder punitivo del Estado.

La forma en la que está redactada la descripción típica hace posible que se aplique una pena privativa de libertad excesiva, toda vez que su sentido y alcance normativo abarca actos que implican el ejercicio de la libertad de expresión que no deben ser susceptibles de investigación penal.

El contenido de la norma es deficiente debido a que no exige que el daño causado por el sujeto activo sea grave; no atiende a la intencionalidad real del emisor al producir miedo o inhibir al receptor del mensaje; omite tomar en consideración el contenido del mensaje o archivo y es imprecisa respecto de la finalidad de actuar del activo al enviar un mensaje o documento digital.



Las conductas descritas en el tipo penal impugnado ameritan un control menos lesivo que permita salvaguardar los bienes jurídicos señalados con anterioridad mediante vías igualmente efectivas, pero menos dañosas.

La norma reclamada incumple con el subprincipio de fragmentariedad de la *ultima ratio*, pues si bien hay ataques que pueden catalogarse como graves y llegar a producir un daño importante en la imagen, honra, intimidad e integridad de las personas, ello no implica que el tipo penal únicamente sancione conductas donde se advierta de forma clara y precisa que se actualizan las consecuencias perjudiciales gravosas que ameritan la activación del poder punitivo.

La descripción típica de ciberacoso permite que el receptor de cualquier tipo de mensajes aprecie de manera subjetiva las expresiones "intimidantes y asediantes", sin que sea posible verificar con cierto grado de objetividad los efectos perjudiciales de la conducta, lo que propicia la sanción de conductas que podrían ser involuntarias.

El Congreso Local pudo emitir ordenamientos conducentes a establecer medidas preventivas de educación para la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación y de los medios digitales, pues en la exposición de motivos el legislador señala que el fenómeno del ciberacoso no se debe a circunstancias intrínsecas de las víctimas, sino a la actitud o situación del agresor, mismas que puede cambiar con el apoyo de una educación basada en los derechos humanos.

En el amparo directo 35/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte afirmó que la educación tiene un potencial para combatir las actitudes de violencia, más aún cuando los centros escolares pueden servir como verdaderos catalizadores de este tipo de conductas, pueden romper los patrones de violencia y proveer habilidades a los alumnos y profesores para comunicarse, negociar y generar soluciones pacíficas a los conflictos.²

² Resuelto el quince de mayo de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero; y los Ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservaron



La norma debe declararse inconstitucional debido a que no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas prohibidas, de forma que sólo se sancionen penalmente aquellas que resulten en extremo gravosas en desmedro de los bienes jurídicos más importantes.

• **Violación al derecho a la libertad de expresión.** Los artículos 7 de la Constitución Política del País, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen la prohibición de la censura previa.³

su derecho a formular voto concurrente; y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Ausente el Ministro Cossío Díaz.

³ **Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. ..."

"Artículo 19

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



Castigar el envío de mensajes de cualquier tipo a través de las tecnologías de la información y la comunicación o cualquier otro medio digital, puede entrar en colisión de manera desproporcionada con el derecho a la libertad de expresión.

En el amparo en revisión 1/2017 de la Segunda Sala, la Suprema Corte puntualizó que las tecnologías de la información y la comunicación, como el *Internet* y los sistemas de difusión electrónica de la información tecnológica móvil, han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación en el mundo.⁴

De las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el *Internet* sobresale por su alta demanda, el cual representa un gran avance como medio interactivo, ya que las personas usuarias han dejado de ser únicamente receptores pasivos de la información, sino que se han convertido en generadores activos de información.

En tal sentido, que las restricciones que se formulen al derecho a la libertad de expresión deben llevarse a cabo de acuerdo con los parámetros jurisdiccionales, con independencia de que la conducta se realice a través de un espacio virtual o digital (*Internet*), ya que las limitaciones a ese derecho humano, ejercido por conducto de una página *web*, pueden considerarse constitucionales siempre que estén previstas en la ley, se basen en un fin legítimo, y sean necesarias y proporcionales.

Para que el Estado pueda imponer restricciones a la libertad de expresión ejercida a través del *Internet*, se debe tomar en consideración la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, pues la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información, y excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho debe restringirse.⁵

⁴ Resuelto el diecinueve de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán (ponente), Laynez Potisek, Franco González Salas y Medina Mora. La Ministra Luna Ramos, se encuentra legalmente impedida para conocer el asunto.

⁵ Tesis aislada 2a. CV/2017. Décima Época, registro digital: 2014519, Segunda Sala, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES."



La Segunda Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que existe un principio relativo a que el flujo de información en línea debe restringirse lo mínimo posible, esto es, en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger los derechos humanos.⁶

Para afectar el derecho a la libertad de expresión debe superarse un examen de proporcionalidad que no se justifica en el caso.

En la exposición de motivos se desprende que el legislador local consideró adecuado tipificar la conducta de ciberacoso en atención a diversos datos recabados tendentes a evidenciar que un gran número de niños, jóvenes y adultos han sufrido las consecuencias de ese tipo de ataques, el cual entiende como un tipo de violencia que implica diversas conductas y acciones con el fin de ejercer poder y control, obstaculizando la equidad en *Internet*.

La medida reclamada tiene por objeto salvaguardar los derechos fundamentales a la dignidad, integridad, libertad, seguridad personal y a una vida libre de violencia, además, el artículo impugnado se ubica en el título segundo, denominado "Contra la paz, seguridad, intimidad, la imagen y la igualdad de las personas"; por tanto, también podría considerarse que el fin perseguido por el legislador es salvaguardar dichos bienes jurídicos.

Por ello, la finalidad que persigue el tipo penal es constitucionalmente relevante, en tanto obedece a un fin admisible como la tutela del derecho al honor, la imagen y la intimidad.

La norma impugnada podría ser idónea, pues el tipo penal de ciberacoso de alguna manera consigue efectivamente el fin constitucionalmente válido; no

Amparo en revisión 1/2017. Diecinueve de abril de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán (ponente), Laynez Potisek, Franco González Salas y Medina Mora. Impedida la Ministra Luna Ramos.

⁶ Tesis aislada 2a. CII/2017, Décima Época, registro digital: 2014515, Segunda Sala, de rubro: "FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (INTERNET). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE."

Amparo en revisión 1/2017. Diecinueve de abril de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán (ponente), Laynez Potisek, Franco González Salas y Medina Mora. Impedida la Ministra Luna Ramos.



obstante, la medida no es necesaria debido a que no está orientada a garantizar la protección de los derechos fundamentales al honor, imagen e intimidad de las personas.

El tipo penal sanciona el envío de mensajes de cualquier tipo, aun cuando el emisor no tenga la intención de dañar los derechos al honor, imagen e intimidad del titular del derecho que se pretende proteger.

La medida adoptada por el legislador no es acorde con la conducta que se pretende prohibir, pues si bien es necesario contar con mecanismos que protejan los derechos mencionados, su establecimiento debe ser cuidadoso, de manera que no restrinja el derecho humano a la libertad de expresión.

El legislador perdió de vista que la conducta debía desplegarse de manera deliberada y con el propósito de dañar a una persona, lo que podría implicar que se sancionan conductas que no tengan esa intención.

El Pleno de la Suprema Corte ha establecido que cuando se trata de restricciones a la libertad de expresión se deben satisfacer las exigencias propias del principio de seguridad jurídica. Lo anterior, cumple con una doble función: por una parte, reduce la competencia del Estado en cuanto a la forma en que éste puede restringir la libertad de expresión; por la otra, indica al ciudadano qué es exactamente lo que se prohíbe.⁷

El Tribunal Pleno estableció que para que la restricción sea legítima debe establecer la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, esto es, que el objetivo en cuestión no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo a la libertad de expresión.⁸

Esta Suprema Corte ha considerado que los comentarios que expresen críticas severas, provocativas o chocantes que puedan llegar a ser indecentes,

⁷ Resuelta el veinte de junio de dos mil trece, por unanimidad de once votos de las Ministras Sánchez Cordero y Luna Ramos, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (ponente), Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Silva Meza.

⁸ Idem.



escandalosas, perturbadoras, inquietantes o causar algún tipo de molestia, disgusto u ofensa de ninguna manera deben ser considerados comportamientos abusivos por parte de los usuarios de la red.⁹

La estructura del tipo penal en estudio no establece de forma clara y precisa cuándo los mensajes de cualquier tipo serán intimidantes y asediados, pues ello depende directamente en el receptor, titular de los derechos a la imagen, honor e intimidad.

Las medidas penales deben ser evaluadas con especial cautela, para analizar si su uso es legítimo; asimismo, debe ponderarse la extrema gravedad del derecho a la libertad de expresión bajo el dolo del acusado; la magnitud de las características del daño que el abuso produjo; y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar la medida impugnada que puede tener un impacto realmente devastador en el funcionamiento general del *Internet* y, en consecuencia, en el derecho a la libertad de expresión de todos los usuarios.

No sería aceptable que la ley penalice los delitos contra el honor en línea de manera más rigurosa que los perpetrados fuera de línea, lo que generaría una restricción desproporcionada para la expresión en *Internet*, bajo un paradigma que considera a ese medio más riguroso que otro, pues restringe y limita el *Internet* como un espacio para el libre intercambio de ideas, informaciones y opiniones.

El Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la plena libertad de expresar y manifestar ideas es imprescindible no sólo como instancia de auto-expresión y auto-creación, sino como premisa para hacer valer plenamente los derechos humanos de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o aquel de votar y ser votado.¹⁰

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.), Décima Época, registro digital: 2003302, Primera Sala, de título: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO." Amparo directo 28/2010. Veintitrés de noviembre de dos mil once. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero; y los Ministros Pardo Rebolledo; Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente; y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra del emitido por el Ministro Ortiz Mayagoitia, quien anunció voto particular.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015. Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros



La norma impugnada es tan amplia que termina por abarcar un sin número de conductas no reprochables amparadas por el derecho a la libertad de expresión.

El artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán genera un efecto inhibitor de la libertad de expresión, al criminalizar conductas en el espacio digital que sean consecuencia del ejercicio pleno de la referida prerrogativa fundamental.

- Se solicita la extensión de invalidez a todas las normas relacionadas.

6. QUINTO.—Registro y turno. Mediante proveído de diez de agosto de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **198/2020** y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

7. SEXTO.—Admisión. Por acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, tuvo por designados delegados, dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la Fiscalía General de la República, para que formulara su pedimento. Asimismo, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, si considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

8. SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. Mediante escrito presentado vía electrónica el veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el licenciado Mauricio Tappan Silveira, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán, en representación del Poder Ejecutivo de ese Estado, rindió informe en el que señaló lo siguiente:

Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Ausente la Ministra Luna Ramos.



- El acto atribuido al gobernador de Yucatán, consistente en la promulgación y orden de publicación del Decreto 191/2020, por el que se adiciona el artículo 243 bis 12 al Código Penal del Estado de Yucatán, se encuentra apegado a derecho, puesto que el titular del Ejecutivo se encuentra obligado a promulgar las leyes, decretos y acuerdos que han sido aprobados por el Legislativo Local, en tanto que ese acto culmina el procedimiento legislativo correspondiente.

- La adición del artículo controvertido no transgrede los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que México es Parte.

- Debe declararse la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad y reconocerse la validez del artículo 234 bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán. En apoyo citó la tesis de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."¹¹

9. OCTAVO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el treinta de septiembre de dos mil veinte, la diputada Lizzete Janice Escobedo Salazar, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del honorable Congreso del Estado de Yucatán, en representación del Poder Legislativo de ese Estado, rindió informe en el que respecto del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, señaló:

- **No vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica.** Puesto que el proceso legislativo se llevó a cabo en estricto apego a las facultades conferidas por la Constitución Local.

El precepto combatido se adicionó al Código Penal del Estado de Yucatán con la finalidad de sancionar a quien intimide y asedie a cualquier persona, a

¹¹ Tesis aislada P. C/97. Novena Época. Registro digital: 198428. Pleno. Amparo en revisión 943/93. Ocho de abril de mil novecientos noventa y siete. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.



pesar de su oposición, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación. Lo anterior, debido a que la tecnología ha impactado fuertemente en la sociedad y ha generado nuevos procesos disruptivos que traen aparejados cambios profundos en la forma de relacionarse socialmente, lo cual requiere una adecuación y tutela efectiva frente a las nuevas situaciones conflictivas y delicadas que puedan producirse.

El artículo impugnado no vulnera la Constitución Federal ni los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte, en virtud de que lo estipulado por el legislador local tiene la finalidad de regular una conducta ilícita para que no se vea afectada la sociedad en general, lo que es de orden público e interés social.

Antes de imponer una disposición se hace del conocimiento del gobernado, permitiéndole conocer las consecuencias de su actuar, lo que implica que la determinación adoptada por la autoridad legislativa se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho, con lo cual se cumple con las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Invocó las tesis de rubros: "GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.", "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS."¹²

• **No transgrede el principio de mínima intervención.** La adición del artículo impugnado obedece a erradicar conductas por parte de un particular o un grupo de personas que voluntariamente busquen asediar o intimidar a un

¹² Tesis aislada sin número. Octava Época. Registro digital: 217539. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 734/92. Veinte de agosto de mil novecientos noventa y dos. Unanimidad de votos.

Jurisprudencia sin número, Séptima Época, registro digital: 232351. Pleno. Amparo en revisión 6731/68. Seis de mayo de mil novecientos setenta y cinco. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.



individuo, es por esa razón que para la configuración de la conducta delictiva deberán actualizarse dichas acciones.

Debido a que la incidencia del delito de ciberacoso en Yucatán se ha incrementado por encima de la medida nacional, resulta necesario legislar y castigar ese delito como una forma de violencia ejercida a través de las tecnologías de la información y la comunicación, no sólo en su connotación sexual, la cual ya se encuentra prevista en el Código Penal del Estado de Yucatán, sino en las diversas interacciones sociales existentes en los distintos ámbitos de la naturaleza humana.

• **No produce un efecto inhibitorio de la libertad de expresión.** La iniciativa que dio origen a la adición del artículo combatido hizo énfasis en que el ciberacoso se ha intensificado entre los internautas, sobre todo en contra de las mujeres, y que a pesar de que no existe un contacto físico produce un daño a la salud física, moral y psicológica de la víctima, por lo cual es posible concluir que la intención del legislador no es coartar derechos humanos, sino protegerlos a través de sancionar una nueva representación de violencia, debido a la grave repercusión que tiene ese delito en las personas y en la sociedad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto;¹³ y que los requisitos que debe cumplir una restricción a derechos humanos consisten en que ésta se encuentre previamente fijada en la ley y responda a un objetivo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴ Además, el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos permite restricciones para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas".¹⁵

Tesis aislada sin número, Séptima Época, registro digital: 232883. Pleno. Amparo en revisión 6731/68. Seis de mayo de mil novecientos setenta y cinco. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C, No. 111. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Párrafo 95.

¹⁴ Serie C, No. 151. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafos 88 y 89.

¹⁵ Nota *supra* 3.



La adición del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán se realizó ante la posibilidad de encontrar comportamientos abusivos derivados de la propia naturaleza de las tecnologías de la información y la comunicación, debido a que permiten un intercambio de mensajes, opiniones y publicaciones entre los usuarios que pueden tener consecuencias en el receptor, tales como amenazas, injurias, calumnias, coacciones o incitaciones de violencia, lo que justifica la criminalización de la conducta. Invocó la tesis de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE LOS USUARIOS."¹⁶

10. NOVENO.—Pedimento. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la Fiscalía General de la República formuló pedimento en el que expuso que la norma impugnada es constitucional. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

11. DÉCIMO. Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos, por acuerdo de quince de febrero de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

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 Federal¹⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁸ en virtud de que se plantea la posible contra-

¹⁶ Tesis aislada 2a. XXXVIII/2019 (10a.), Décima Época, registro digital: 2020010, Segunda Sala. Amparo en revisión 1005/2018. Veinte de marzo de dos mil diecinueve. Cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán; Medina Mora (ponente); Franco González Salas, votó con reservas; y Javier Laynez Potisek, anunció voto concurrente.

¹⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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



dicción de normas de una entidad federativa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País 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.¹⁹

14. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020.**

15. Ahora bien, los **Acuerdos Números 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte

"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 "**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; ..."

¹⁹ "**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 al primer día hábil siguiente.**

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



y se ordenó proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. No obstante, en ninguno de estos acuerdos se exceptuó de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Únicamente se permitió habilitar días y horas hábiles **para acordar** los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidos por las partes.

16. Al respecto, el **Acuerdo General Número 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, estableció las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

17. En este contexto, se advierte que si el decreto por el que se adicionó el artículo 243 Bis 12 al Código Penal del Estado de Yucatán, impugnado por la Comisión accionante, fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el viernes trece de marzo de dos mil veinte, el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad comenzó a transcurrir el sábado catorce de marzo y se interrumpió el martes diecisiete siguiente, en virtud de que el Pleno **suspendió los plazos** para esta Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al dos de agosto de dos mil veinte; por tanto, se reanudó el plazo el lunes tres de agosto de dos mil veinte y concluyó el viernes veintiocho del mismo mes y año.

18. Consecuentemente, dado que la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de agosto de dos mil veinte, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.

19. Es así, pues el plazo para la presentación transcurrió del sábado catorce al martes diecisiete de marzo de dos mil veinte; y del lunes tres al viernes veintiocho de agosto del mismo año. De ahí que resulta evidente que la acción de inconstitucionalidad **fue promovida de forma oportuna**.



20. TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

21. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas Locales.²⁰

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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.²¹

23. En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la presidenta ostenta la representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.²²

24. Ahora bien, en el caso, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

25. Además, en el escrito por el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad se alega que la norma impugnada vulnera los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión y los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal, y mínima intervención.

²⁰ Nota *supra* 17.

²¹ "**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

²² "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."



26. Por tanto, al haberse acreditado que la acción de inconstitucionalidad se promovió por uno de los entes señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, a través de la servidora pública que ostenta su representación legal, debe concluirse que se promovió por **parte legitimada**.

27. CUARTO.—Causas de improcedencia. No se plantearon causas de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de alguna. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a examinar el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante.

28. QUINTO.—Estudio de fondo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán porque el tipo penal no establece con exactitud el objeto de prohibición, es ambiguo y no exige la intencionalidad dolosa de la conducta ni prevé la generación del daño causado, lo que implica que se sancionen personas que no deberían ser reprochadas penalmente y no delimita el contenido, sentido e intención del emisor de los mensajes transmitidos a través de cualquier tecnología de la información y la comunicación o medio digital.

29. En concepto de la accionante, los anteriores señalamientos permiten concluir que el artículo cuestionado vulnera los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal, así como los derechos humanos de seguridad jurídica y libertad de expresión.

30. El texto de la norma que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 243 Bis 12. Comete el delito de ciberacoso quien intimide y ase-die a cualquier persona, a pesar de su oposición, por medio de las tecnologías de la información y comunicación, tales como las redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier medio digital; mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

"Este delito se sancionará de seis meses a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

"Cuando el delito sea cometido en contra de un menor de dieciocho años de edad, la pena y la sanción establecida se aumentarán hasta en una mitad.



"Este delito se perseguirá a petición de parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o por cualquier circunstancia sea incapaz de comprender el delito, en cuyo caso se perseguirá de oficio."

31. Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que comete el delito de ciberacoso quien intimide y asedie a cualquier persona, a pesar de su oposición, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación (tales como las redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier medio digital), mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías, lo que la Comisión accionante considera que es inconstitucional, en virtud de que la descripción típica vulnera los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, y mínima intervención, así como los derechos humanos de seguridad jurídica y libertad de expresión.

32. El único concepto de invalidez resulta sustancialmente **fundado**. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar en primer término la doctrina constitucional y convencional que esta Suprema Corte ha sustentado sobre el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, y con posterioridad si el tipo penal de ciberacoso cumple con este requisito.

A. Doctrina constitucional y convencional sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

33. El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que genéricamente pueden reconducirse a la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley. De acuerdo con dicho principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad.²³

²³ Sobre el tema de taxatividad, se siguió la metodología utilizada en los precedentes siguientes: Acción de inconstitucionalidad 196/2020, resuelta en sesión de once de mayo de dos mil veintiuno.



34. El citado principio se encuentra consagrado como derecho fundamental en los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Política del País²⁴ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁵ Del contenido de tales numerales se desprende la tutela de las garantías que responden al conocido apotegma "***nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa***", que sintetiza la idea de que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta aplicable al hecho de que se trate.

35. De ahí deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento llamado tipicidad o taxatividad, que alude a la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

36. Lo anterior, porque la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad, que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

37. De conformidad con el principio en estudio, no existe pena ni delito sin ley que los establezca, de modo que, para que una conducta o hecho determi-

Acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016, resuelta en sesión de veinticinco de febrero de dos mil veinte.

Amparo en revisión 455/2011, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintinueve de junio de dos mil once.

Amparo directo en revisión 3056/2017, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

²⁴ **"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

²⁵ **"Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad**

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."



nado pueda ser considerado delito y motivar o justificar por ello la aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal.

38. Por eso es que los ordenamientos sustantivos en materia penal conceptualicen el delito como el acto u omisión sancionado por la ley penal, entendida esta última expresión en términos genéricos de normas jurídicas que prevén y sancionan delitos, con independencia de que estén insertas en el ordenamiento penal o en ordenamientos especiales que regulan materias específicas y contienen un apartado de delitos especiales relacionados con el ámbito de regulación de dichos ordenamientos.

39. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática en señalar que una de las derivaciones del principio de legalidad es la exigencia de **"taxatividad"** o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, **la necesidad de que la descripción típica sea vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia, de modo tal, que permita la arbitrariedad en su aplicación**, pues, para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta.

40. Lo anterior, no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir una función motivadora contra la realización de delitos, y, para ello, es imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad; pues no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

41. El mandato de taxatividad implica, por consiguiente, un grado de determinación de la conducta típica que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. La garantía de legalidad en materia penal se incumple con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación analógica o por mayoría de razón, pues no todos están preparados para realizar esa tarea a efecto de conocer las conductas que les están prohibidas.

42. Las garantías referidas, por tanto, no se circunscriben a los meros actos de aplicación, sino que se proyectan sobre la ley que se aplica, que debe que-



dar redactada en términos específicos, claros y exactos. Al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos; ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.²⁶

43. Acorde a los parámetros anteriormente definidos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal contenida en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política del País implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta (acción u omisión) daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal, con la consecuente sanción a la que se hará acreedor.

44. Por ello, se considera de suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que estima dañina, ya que, en caso contrario, no sólo en el gobernado, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal, se crearía incertidumbre en cuanto al encuadramiento o enmarcamiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley.

45. La observancia del principio de tipicidad en materia penal que se extiende al legislador comprende que la descripción de los tipos penales debe evitar el uso de conceptos indeterminados e imprecisos que generen un estado

²⁶ Jurisprudencia 1a./ J. 10/2006, Novena Época, registro digital: 175595, Primera Sala, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."

Amparo directo en revisión 268/2003. Once de junio de dos mil tres. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.

Tesis aislada P. IX/95, Novena Época, registro digital: 200381, Pleno, de tema: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."

Amparo directo en revisión 670/93. Reynaldo Álvaro Pérez Tijerina. Dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de siete votos. Ponente: Ministro Juan Díaz Romero.



de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria del intérprete de la norma. Lo cual implica que, de no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre el riesgo de que se sancione a los gobernados por aquellas que en concepto del órgano jurisdiccional se ubiquen en la conducta prohibida descrita en la norma.

46. Ahora bien, lo anterior no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus más mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penalmente, porque ello supondría una exasperación del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, se desembocaría en un casuismo abrumador. El legislador debe velar por establecer una imagen conceptual lo suficientemente abstracta que englobe en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad. Por lo que, de no existir una descripción legal exactamente aplicable a la conducta humana de que se trata habrá una ausencia de tipicidad.²⁷

47. Los tipos penales son los que delimitan los hechos punibles. Así, al ser las descripciones las que acotan y recogen el injusto penal, el legislador debe armonizar la seguridad jurídica con la tutela de los intereses vitales que hacen posible la justicia y la paz social.

48. Por lo que puede integrarlos con elementos externos, subjetivos y normativos inherentes a las conductas antijurídicas que, de realizarse, colman los juicios de reproche sobre sus autores y justifican la imposición de las penas, previa

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 83/2004, Novena Época, registro digital: 180326, Primera Sala, de título: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR."

Amparo directo en revisión 258/2002. Once de septiembre de dos mil dos. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro.

Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), Décima Época, registro digital: 2011693, Primera Sala, de tema: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."

Amparo directo en revisión 3266/2012. Seis de febrero de dos mil trece. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.



y especialmente establecidas. El tipo penal se establece como un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la individualización de conductas humanas penalmente sancionables.

49. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el *Caso Pollo Rivera Vs. Perú*,²⁸ interpretó el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y también reiteró jurisprudencia al respecto, determinando que el principio de legalidad constituye uno de los pilares del Estado de derecho. Asimismo, enfatizó que un Estado de derecho sólo puede penar a alguien por lo que haya hecho, pero nunca por lo que el autor sea y, por consiguiente, el principio de legalidad y la derivada irretroactividad de la ley penal desfavorable deben observarse por todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente, cuando se trata del ejercicio de su poder punitivo.²⁹

50. Asimismo, dicho tribunal interamericano estableció que cada Estado deberá elaborar tipos penales correctos, en los que se deberá cuidar el uso de definiciones claras, que fijen los elementos objetivos y subjetivos de modo que permitan diferenciar los comportamientos que son sancionables de los que no lo son. En consecuencia, los tipos penales deben estar delimitados de la manera más clara y nítida que sea posible, en forma expresa, precisa, taxativa y previa.³⁰

51. El mismo tribunal ha señalado que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal

²⁸ Serie C, No. 319. Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, párrafo 218.

²⁹ Cfr., en similar sentido, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de dos de febrero de dos mil uno. Serie C, No. 72, párrafo 107; y *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintitrés de noviembre de dos mil doce. Serie C, No. 255, párrafo 130.

³⁰ Cfr. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Serie C, No. 52, párrafo 121. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinte de junio de dos mil cinco. Serie C, No. 126, párrafo 90. *Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintinueve de mayo de dos mil catorce. Serie C, No. 279, párrafo 162.



de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad.³¹

52. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos recalcó que la fijación de los efectos debe ser legislada previo a la realización de la conducta, debido a que en esa proporción los destinatarios de la norma podrían orientar su comportamiento conforme al orden jurídico vigente y cierto. Además, indicó que el Juez al momento de aplicar la ley penal, debe atender a lo dispuesto por ésta y observar con la mayor rigurosidad la adecuación de la conducta al tipo penal, de tal forma en que no se sancionen comportamientos que no son punibles por el ordenamiento jurídico.

53. Pues bien, de lo anterior, tenemos que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que el objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

54. Así, el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe analizarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática (ii) como en contraste (u observando) de dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.³²

55. En efecto, como se explicó, para que un enunciado normativo cumpla con la citada exigencia, es necesario que la norma sea clara y precisa, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar en concordancia con el bien jurídico tute-

³¹ Cfr. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Supra*, párrafo 121. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Supra*, párrafo 90.

³² Tesis aislada 1a. CCCXXX/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010337. Primera Sala, de tema: "ASALTO. LAS EXPRESIONES 'ASENTIMIENTO' Y 'FIN ILÍCITO', PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Amparo directo en revisión 3970/2013. Nueve de abril de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente.



lado que se busca proteger. Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integradores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad.³³

56. Por tanto, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad exige que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.³⁴

57. La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al probable culpable, sino también a la sociedad. En efecto, la misma genera seguridad jurídica no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente.³⁵

58. Se sostiene lo anterior porque, al no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre un doble riesgo: que se sancione a los gobernados por conductas que, no estando integradas en el tipo de manera expresa, sean ubicadas dentro del mismo por el órgano jurisdiccional; o que, estando integradas en el tipo penal, por su ambigüedad, el órgano jurisdiccional determine que no se ubican en el mismo.³⁶

59. Es importante precisar que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de taxatividad no tiene el alcance de imponer al legislador la obligación de establecer en un solo precepto

³³ Acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, resuelta en sesión de dos de junio de dos mil veinte, aprobada en la parte que interesa por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, con otras consideraciones, y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra La Ministra Piña Hernández, quien anunció voto particular, al cual el Ministro Franco González Salas se sumó para conformar uno de minoría.

³⁴ Ídem.

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem.



legal, ni los tipos penales ni las penas, sino tan sólo el que éstas se describan y establezcan con claridad y precisión, por lo que resulta jurídicamente válido que el legislador, al formular un tipo penal, establezca su redacción en más de un artículo; desde luego, siempre y cuando el texto de los preceptos permita advertir de forma clara la relación entre ellos, así como que, en su conjunto, describan con suficiente precisión qué conducta y/o conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.³⁷

60. Es por esto que el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atentan contra un bien jurídico relevante para la sociedad.³⁸

B. Análisis del tipo penal de ciberacoso a la luz del principio de taxatividad

61. El avance de las diversas tecnologías de la información y la comunicación ha provocado transformaciones radicales en los modos de organización social, así como en la manera en que desempeñamos las actividades laborales, de diversión, de aprendizaje y de comunicación.³⁹ Esos avances, así como la creciente cantidad de personas que tienen acceso a *Internet*, tienen consecuencias que de manera general son positivas para la sociedad, como lo es la velocidad de comunicación, la publicidad de la información y el acceso a la misma; sin embargo, dicha accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunica-

³⁷ Amparo directo en revisión 749/2018, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández (Ponente). Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo votaron en contra.

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017. *Supra*, cita 33.

³⁹ Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) es un término que contempla toda forma de tecnología usada para crear, almacenar, intercambiar y procesar información en sus varias formas, tales como datos, conversaciones de voz, imágenes fijas o en movimiento, presentaciones multimedia y otras formas.

En Tello Leal, Edgar. *Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brecha digital: su impacto en la sociedad de México*, Universitat Oberta de Catalunya, Revista de universidad y sociedad del conocimiento, volumen 4, No. 2, 2007. Puede consultarse en el siguiente *link*: <https://rusc.uoc.edu/rusc/es/index.php/rusc/article/download/v4n2-tello/305-1221-2-PB.pdf>



ción ha generado espacios que dan lugar a prácticas negativas como es el caso del ciberacoso.

62. En general, el ciberacoso implica el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como plataforma de una conducta intencional, repetida y hostil de un individuo o de un grupo **para hacer daño a otros.**⁴⁰

63. Por otro lado, el ciberacoso supone una intromisión de naturaleza repetitiva en la vida íntima de una persona, utilizando para ello medios electrónicos, fundamentalmente *Internet* y teléfonos celulares. Se presenta de forma encubierta porque las víctimas son atacadas a través de redes sociales o de las tecnologías de la información y la comunicación sin otro objetivo que **infligir maltratos y denigraciones.**⁴¹

64. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que el ciberacoso o acoso cibernético retoma los mismos elementos que caracterizan al acoso como tal (**la intención, el daño y la repetición**), y refiere a la situación en que una persona es expuesta repetidamente y de forma prolongada en el tiempo a acciones negativas por parte de una o más personas usando medios electrónicos tales como el celular e *Internet*.⁴²

65. El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) señala que el ciberacoso es una forma de violencia ejercida mediante el uso de *Internet* con prácticas que **afectan la vida privada y social de las víctimas**, quienes son insultadas, amenazadas o excluidas de grupos formados en las redes sociales, el cual se expresa de diversas formas, algunas de sus modalidades tienen una marcada connotación de discriminación de género, como el envío de mensajes con insultos, amenazas o intimidaciones, o incluso situaciones más graves, como la publicación de información falsa, vergonzosa o íntima sobre la víctima.⁴³

⁴⁰ Ortega, R., Calmastra, J., y Mora, J. *Cyberbullying. International Journal of Psychology and Psychological Therapy*. Vol. 8, España (2008). Véase la página: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?Cve=56080204CveNum=10533>

⁴¹ Consultable en la página oficial del INEGI, con el siguiente link: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mociba/2015/doc/mociba2015_resultados.pdf

⁴² Idem. <https://www.inegi.org.mx/programas/mociba/2017/>

⁴³ Consultable en la página oficial de dicho instituto, en el siguiente link: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN7_2016.pdf



66. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señala que el ciberacoso consiste en el acoso o intimidación por medio de las tecnologías digitales, que puede ocurrir en las redes sociales, las plataformas de mensajería, las plataformas de juegos y los teléfonos móviles, el cual es un comportamiento repetitivo que **busca atemorizar, enfadar o humillar a otras personas**.⁴⁴

67. En México, a partir del año dos mil quince, el INEGI ha realizado una Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en Hogares (ENDUTIH), a través de la cual se ha demostrado un alto índice del fenómeno del ciberacoso.

68. En el año dos mil quince dicha encuesta arrojó que de las 77'210,074 personas entre doce años de edad o más, que hacen uso del *Internet*, dieciocho millones novecientos veintitrés mil cincuenta y cinco (18'923,055) han experimentado por lo menos alguna situación de ciberacoso, de las cuales nueve millones sesenta y cuatro mil trescientos sesenta y cinco (9'064,365) son mujeres y nueve millones ochocientos cincuenta y ocho mil seiscientos noventa (9'858,690) son hombres.⁴⁵

69. En dos mil dieciséis, de los setenta y ocho millones seiscientos cuarenta y siete mil quinientos veintisiete (78'647,527) personas entre doce años de edad o más, usuarios del *Internet*, doce millones quinientos setenta y ocho mil trescientos ochenta y siete (12'578,387) ha sufrido algún tipo de ciberacoso, en este año no presenta diferencia por sexo, ya que para las mujeres la proporción es del dieciséis punto cuatro por ciento (16.4 %) y para hombres de quince punto seis por ciento (15.6 %), por lo que se señaló que tanto hombres como mujeres se ven afectados en la misma magnitud por este fenómeno.⁴⁶

70. En dos mil diecisiete, la referida ENDUTIH señaló que la población total de entre doce y cincuenta y nueve años de edad es de ochenta y cuatro punto cinco (84.5) millones de personas, de las cuales más del setenta por ciento (70 %) utilizó *Internet* en cualquier dispositivo, de las cuales el dieciséis punto ocho

⁴⁴ Puede consultarse en la página oficial de esa organización en el siguiente link: <https://www.unicef.org/es/end-violence/ciberacoso-que-es-y-como-detenerlo>.

⁴⁵ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mociba/2015/doc/mociba2015_resultados.pdf.

⁴⁶ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mociba/2016/doc/mociba2016_resultados.pdf.



por ciento (16.8 %) declaró haber vivido en los últimos doce meses, alguna situación de acoso cibernético. La prevalencia de los afectados por sexo es diferencial, siendo uno punto siete por ciento (1.7 %) mayor para las mujeres.

71. En dos mil diecinueve se obtuvo que setenta y cuatro (74) millones de personas entre doce años de edad y más utilizaron *Internet* en cualquier dispositivo, de las cuales fueron víctimas de ciberacoso nueve punto cuatro (9.4) millones de mujeres y ocho punto tres (8.3) millones de hombres.⁴⁷

72. Por último, en dos mil veinte se obtuvo que setenta y siete punto seis (77.6) millones de personas entre doce años de edad y más utilizaron *Internet* en cualquier dispositivo, de las cuales fueron víctimas de ciberacoso nueve (9) millones de mujeres y siete punto uno (7.1) millones de hombres.⁴⁸

73. Lo datos estadísticos referidos con anterioridad revelan la necesidad de que, en caso de implementarse normas que regulen la incorporación de esas conductas al ámbito penal, deben permitir a la ciudadanía conocer con suficiente precisión y claridad el delito de ciberacoso, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

74. En el presente caso, mediante Decreto 191/2020 publicado el trece de marzo de dos mil veinte en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el legislador local adicionó al Código Penal del Estado de Yucatán el artículo 243 Bis 12, que describe el delito de ciberacoso, cuyo contenido vale reiterar:

"Artículo 243 Bis 12. Comete el delito de ciberacoso quien intimide y ase-die a cualquier persona, a pesar de su oposición, por medio de las tecnologías de la información y comunicación, tales como las redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier medio digital; mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

"Este delito se sancionará de seis meses a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días-multa.

⁴⁷ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mociba/2019/doc/mociba2019_resultados.pdf.

⁴⁸ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mociba/2020/doc/mociba2020_resultados.pdf.



"Cuando el delito sea cometido en contra de un menor de dieciocho años de edad, la pena y la sanción establecida se aumentarán hasta en una mitad.

"Este delito se perseguirá a petición de parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o por cualquier circunstancia sea incapaz de comprender el delito, en cuyo caso se perseguirá de oficio."

75. La exposición de motivos que dio lugar a la adición de ese delito en la norma penal de Yucatán se sustentó en distintas estadísticas de distintas personas que sufrieron algún tipo de ciberacoso, definido como tal por el Módulo sobre Ciberacoso (Mociba) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía como *"el acto intencionado, ya sea de un individuo o un grupo, teniendo como fin el dañar o molestar a una persona mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, en específico el Internet o teléfono celular"*. Dicha fuente destaca que el ciberacoso puede ocasionar efectos muy graves como impactos en la salud física y emocional, incluso hay casos en los que se llega hasta el suicidio.

76. La iniciativa informa que conforme al Centro Iberoamericano para el Desarrollo e Investigación de la Ciberseguridad, Yucatán se encontraba en el lugar número trece de los Estados con más ciberacoso con un veintiséis por ciento (26 %) de incidencia, en donde el veinticuatro punto cinco (24.5 %) es la media nacional.

77. Por ello, consideró necesario legislar y castigar el ciberacoso como una de las formas de violencia ejercida a través de las tecnologías de la información y comunicación que no conlleva una connotación sexual, puesto que las formas de violencia de esa índole ya se encuentran tipificadas en el propio Código Penal de la entidad.

78. En la justificación para describir la conducta, advirtió que se trata de actos intencionados hacia un determinado fin que puede ser realizado por cualquier persona, en la cual debe entenderse por **a) intimidar:** infundir miedo en alguien, generalmente mediante amenazas o actitudes amenazantes, o causarle de algún modo temor o timidez; **b) asediar:** requerir sin descanso a alguien para que cumpla los deseos de quien lo requiere o presionar insistentemente. Ambas



definiciones las obtuvo del Diccionario del Español de México, emitido por el Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios de El Colegio de México.⁴⁹

79. El legislador comprendió que el delito puede ser cometido **por cualquier persona**, pero para evitar que puedan comprenderse dentro de las acciones punibles aquellas acciones cotidianas que, si bien pueden considerarse asediadas de acuerdo con la subjetividad de la persona que sufra tal acto como promociones comerciales, bancarias, recreativas o cualquier otro tipo de relación, debe existir una pauta que marque el inicio de un acto dañino que intimida y asedia a una persona a través de la **expresión de una oposición** al mensaje recibido por parte de la víctima través de las propias tecnologías de la información y comunicación.

80. Ahora bien, para estudiar el tipo penal impugnado por la Comisión accionante, es importante recordar que toda norma penal sustantiva comprende dos componentes: la descripción de una determinada clase de acciones u omisiones antisociales, que dan contenido al tipo, y la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la punibilidad.

81. El tipo penal es, entonces, la descripción de una conducta como acreedora de pena, la descripción legal de un delito,⁵⁰ o bien, la descripción realizada por el legislador sobre la conducta prohibida en el supuesto de hecho de una norma penal.⁵¹

82. El tipo se compone de tres elementos: **objetivos, normativos y subjetivos.**

83. Los **elementos objetivos** son los componentes descriptivos del delito que se concretan en el mundo exterior, esto es, que puedan ser percibidos por los sentidos. Son las referencias, de mera descripción objetiva. Así, tenemos como elementos objetivos: la conducta –acción u omisión–, el bien jurídico, la

⁴⁹ Consultable en el link: <https://dem.colmex.mx/Contenido/1>.

⁵⁰ Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, 1999, páginas 167 y 168.

⁵¹ Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, parte general*, 4a. edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, página 285.



lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, sus calidades, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar.

84. Por su parte, los **elementos normativos** son aquellas situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos penales que requieren de una valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración judicial.⁵²

85. Los **elementos subjetivos** son aquellas referencias a características subjetivas del autor no observables por los sentidos. Esto es, referencias a estados de ánimo, propósitos o estados de conciencia del autor de producir un cierto resultado.⁵³

86. Ahora bien, en todos los tipos penales existen como elementos necesarios, cuando menos, la descripción de una conducta –de acción o de omisión– cuya realización se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado, la realización de la conducta de forma dolosa o culposa y la forma de intervención de los sujetos activos. Esto es, para que una hipótesis normativa pueda tener la función de tipo penal, necesariamente, debe contener los referidos elementos, mismos que al acreditarse implican la tipicidad de una conducta.

87. Adicionalmente, si el tipo penal lo requiere, deberán acreditarse otros elementos que caracterizan o describen una conducta delictiva específica; de esta forma, **si el tipo lo requiere**, deberán acreditarse: a) las calidades del sujeto activo o pasivo (por ejemplo, homicidio en razón del parentesco); b) el resultado y su atribución a la conducta (ej. daño en propiedad ajena); c) el objeto material (ej. despojo); d) los medios utilizados (ej. violación); e) circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión (ej. espionaje); f) los elementos normativos (ej. impúber, erótico sexual o prácticas sexuales); g) los elementos subjetivos específicos (ej. propósitos o finalidades); y h) las demás circunstancias que la ley prevea.

⁵² Luna Castro, José Nieves, *El concepto de tipo penal en México*, 2a. edición, Porrúa, México, 2000, páginas 23 a 27.

⁵³ *Ibidem*, páginas 27 a 34.



88. Tomando en consideración la doctrina de esta Suprema Corte en diversos precedentes, tenemos que, para revisar si la norma impugnada cumple con el parámetro de taxatividad, es necesario analizar sus elementos.

89. En ese sentido, tenemos que el delito de ciberacoso que describe el tipo penal impugnado es necesariamente de acción, esto es, que el sujeto activo debe realizar la conducta a través de la intimidación y el asedio. Por **intimidar** se entiende "causar o infundir miedo" y por **asediar** "presionar insistentemente a alguien",⁵⁴ incluso "requerir sin descanso a alguien para que cumpla los deseos de quien lo requiere",⁵⁵ verbos rectores del tipo penal que constituyen **elementos normativos** y denotan que la conducta desplegada por el sujeto activo debe ser conjunta, esto es, que mantiene una conjunción copulativa "y" que implica la necesaria existencia de ambas conductas para la configuración del tipo penal. Lo anterior implica que la ausencia de alguna de las conductas impediría la actualización del delito descrito por el legislador.

90. El tipo penal básico no requiere de una calidad específica de los sujetos activo o pasivo para integrar el delito, por tanto, cualquier persona puede realizar la conducta antijurídica y cualquier persona puede resentir su resultado.

91. No obstante, el párrafo tercero del artículo impugnado sí exige una calidad específica del sujeto pasivo al señalar que "*cuando el delito sea cometido en **contra de un menor de dieciocho años de edad**, la pena y la sanción establecida se aumentarán hasta en una mitad*"; sin embargo, esa hipótesis normativa se refiere a una agravante que trae como consecuencia un incremento en la punibilidad, pero no resulta indispensable para conformar el tipo penal básico.

92. Por otra parte, la disposición penal en estudio contiene un elemento objetivo consistente en "*a pesar de su oposición*", el cual constituye una condición objetiva del tipo, esto es, que, para que la conducta pueda actualizarse,

⁵⁴ Definiciones obtenidas del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, consultable en su página oficial en los siguientes links: <https://dle.rae.es/intimidar?m=form>, y <https://dle.rae.es/asediar?m=form>.

⁵⁵ Conforme al referido Diccionario del español de México, cuya definición puede consultarse en el link: <https://dem.colmex.mx/Ver/asediar>.



debe existir oposición del sujeto pasivo, entendiéndose por ésta una manifestación negativa de recibir información de forma reiterada e intimidante a través de las tecnologías de la información y la comunicación. En sentido contrario, la falta de oposición implicaría un consentimiento del sujeto pasivo de recibir la información enviada por el activo, lo cual no permitiría que se actualice el tipo penal.

93. Otro elemento objetivo contenido en el tipo penal es el relativo al medio por el cual se envía la información, éste consiste en las tecnologías de la información y la comunicación, las cuales se citan de forma ejemplificativa, pero no limitativa, el tipo señala como tales: redes sociales en general, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital. En ese sentido es posible afirmar que en general cualquier medio digital que permita transmitir información como mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotográficas, es viable para configurar la conducta delictiva.

94. Finalmente, de la lectura del tipo penal impugnado no se advierte la existencia de un elemento subjetivo específico distinto al dolo y la culpa.

Deficiencias del tipo penal de ciberacoso impugnado, descrito en el artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán

95. El estudio de la descripción típica del delito de ciberacoso, desarrollado con anterioridad, permite advertir dos deficiencias legislativas que vulneran el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad: **i)** imprecisión de la conducta delictiva que se pretende sancionar en relación con la intención de causar un daño a la víctima del delito; y **ii)** falta de razonabilidad de la porción normativa "a pesar de su oposición".

i) Imprecisión de la conducta delictiva que se pretende sancionar en relación con la intención de causar un daño a la víctima del delito

96. Como se precisó anteriormente, el principio de legalidad, en su variante de taxatividad, establece la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.



97. Para cumplir con ese propósito, los tipos penales deben contener elementos que describan una serie de elementos que permitan identificar con claridad cuál es el objeto de reproche en la conducta ilícita descrita por el legislador.

98. En determinados tipos penales, la concurrencia de los elementos subjetivos específicos es necesaria para confirmar que la conducta del sujeto activo está prohibida de acuerdo con la naturaleza del tipo penal.⁵⁶ Por ejemplo, en algunos tipos penales es necesario un conocimiento especial o previo, como el elemento "a sabiendas", para que aquéllos se realicen.

99. En ese orden de ideas, se destaca que pueden existir tipos penales que implican el elemento subjetivo específico por su naturaleza, aun cuando el legislador no lo haya establecido expresamente, pero que se encuentran implícitos, como es el caso de la intención de impedir la convivencia a otro de los padres de un menor en el delito de sustracción ilegal de menores.⁵⁷

100. La condición natural al delito de ciberacoso es la exigencia de un elemento subjetivo relacionado con la intencionalidad dañina del sujeto activo o de la información que envía, pues la vaguedad de los términos de acosar e intimidar, incluso ante la oposición del sujeto pasivo, generan incertidumbre jurídica sobre las conductas que se ubiquen dentro de dicha descripción que en realidad justifiquen su previsión en la norma penal.

101. En el ciberacoso la intención del activo debe estar encaminada a un resultado dañino como objetivo ilícito de la conducta. Un mecanismo legislativo

⁵⁶ Díaz-Aranda, Enrique y otros. *Lineamientos prácticos de teoría del delito y proceso penal acusatorio*. Straf, México, 2016, página 69.

⁵⁷ Tesis aislada 1a. CCXLIII/2018 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2018835, de título: "SUSTRACCIÓN ILEGAL DE MENORES. PARA QUE SE ACTUALICE EL ELEMENTO SUBJETIVO DEL TIPO PENAL DIVERSO AL DOLO, A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 366 QUÁTER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, ES NECESARIO QUE EL TRASLADO FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL POR UNO DE SUS PROGENITORES SEA CON EL 'FIN ESPECÍFICO' DE IMPEDIR AL OTRO CONVIVIR CON ÉL O VISITARLO."

Amparo directo en revisión 67/2016. Treinta de agosto de dos mil diecisiete. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



que describa en la norma el contenido de los verbos rectores que incluya la finalidad ilícita perseguida podría superar este grado de incertidumbre, entre otras opciones que permitan identificar todos sus componentes y brindar seguridad jurídica a sus destinatarios.

102. De la lectura del tipo penal impugnado se desprende que el legislador de Yucatán sanciona de forma genérica la conducta de intimidar y asediar a cualquier persona, a pesar de su oposición, mediante el envío de información a través de las tecnologías de la información y la comunicación, o cualquier otro medio digital.

103. Sin embargo, el tipo penal cuestionado no contiene ese elemento subjetivo que permita conocer cuál es la finalidad de intimidar o asediar a una persona a través del envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotográficas, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación o cualquier otro medio digital.

104. En ese sentido, se considera que la conducta que describe el tipo penal impugnado es vaga e imprecisa, pues la ausencia de un elemento subjetivo específico relacionado con la intencionalidad del sujeto activo para intimidar y asediar a cualquier persona mediante el envío de cualquier tipo de información, a través de las tecnologías de la información y la comunicación, o cualquier otro medio digital, no permite conocer con claridad suficiente cuál es la conducta que se pretende sancionar.

105. Tal indeterminación en la descripción de la conducta ilícita podría sancionar como ciberacoso cualquier conducta legal ocurrida dentro de la vida cotidiana que contenga un mensaje de intimidación o asedio para el receptor como resultado de los requerimientos ordinarios reiterados para cumplir con sus obligaciones del trabajo, académicas o de contribuir en las labores del hogar en una familia, que son realizadas respectivamente por parte de superiores jerárquicos, profesores o de ascendientes a descendientes, además de un sinnúmero de posibilidades que podrían actualizar de manera injustificada la conducta típica en estudio, derivadas de la imprecisión de su descripción normativa.

106. Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal contenida en el párrafo tercero del artículo 14



de la Constitución Federal implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta (acción u omisión) daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal.

107. Por ello, se considera de suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que considera dañina, ya que, en caso contrario, no sólo en el gobernado, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal, se genera incertidumbre en cuanto al encuadramiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley.

108. Bajo esa lógica, **la ausencia de una finalidad dañina que defina la intención del sujeto activo al asediar e intimidar a cualquier persona mediante el envío de información a través de las tecnologías de la información y la comunicación** genera un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado que podría provocar una actuación arbitraria del intérprete de la norma.

109. En ese sentido, es importante destacar las definiciones que se han aportado respecto del ciberacoso, como aquel que implica el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como plataforma de la conducta intencional, repetida y hostil de un individuo o de un grupo **para hacer daño a otros.**⁵⁸

110. Recordemos que, en la misma línea, el INEGI retomó los elementos del acoso, en general, para señalar que el ciberacoso o acoso cibernético contiene **la intención, el daño y la repetición.** Por su parte, el Inmujeres sostiene que ciberacoso es una forma de violencia ejercida mediante el uso de *Internet*, con prácticas que **afectan la vida privada y social de las víctimas.** Mientras, el UNICEF señala que el ciberacoso constituye un comportamiento repetitivo que **busca atemorizar, enfadar o humillar a otras personas.**

111. Si bien esas esas definiciones no son vinculantes para el legislativo de Yucatán, nos permiten afirmar que el ciberacoso, en general, tiene **la finalidad**

⁵⁸ Ortega, R., Calmastra, J., y Mora, J. *Cyberbullying. International Journal of Psychology and Psychological Therapy*. Vol. 8, España (2008). Véase la página: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?Cve=56080204CveNum=10533>.



o el propósito de dañar a alguien en su vida privada y social y busca atemorizar, enfadar o humillar a otras personas para fincar la conducta. Dicha finalidad y el daño que produce, aun cuando fue destacada en la exposición de motivos, lo cierto es que no la incluyó el legislador local de Yucatán al describir la conducta típica de ciberacoso.

112. Esta concepción del ciberacoso como conducta reiterada e intimidante que tiene una finalidad dañina específica se encuentra contenida en diversas legislaciones del país. A manera de ejemplo, esto es, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de su contenido, tenemos diversas descripciones típicas en algunas entidades federativas que establecen el delito de ciberacoso en los términos siguientes:

113. El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en su artículo 183 Bis, literalmente señala:

"Artículo 183 Bis. Comete el delito de ciberacoso quien hostigue, amenace o envíe contenido no requerido en una o más ocasiones que por medio de las tecnologías de la información y telecomunicación, redes sociales, correo electrónico, mensajería instantánea o cualquier espacio digital y **cause un daño en la dignidad personal o cualquier otro bien tutelado por la norma. ..."**

114. Mientras que el Código Penal del Estado de Jalisco, en su precepto 176 Bis 2, establece:

"Artículo 176 Bis 2. Comete el delito de ciberacoso la persona que por medio de las tecnologías de la información y comunicación, hostigue, acose, persiga, moleste o incomode a otra **de forma tal que cause un daño en la integridad psicológica y/o en la dignidad personal. ..."**

115. Por su parte, el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 278 Nonies, describe:

"Artículo 278 Nonies. Comete el delito de ciberacoso quien hostigue o amenace por medio de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones (TICS), redes sociales, correo electrónico o cualquier espacio digital y **cause un daño en la dignidad personal, o afecte la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas. ..."**



116. Asimismo, el Código Penal para el Estado de Tamaulipas, en su artículo 390 Ter indica lo siguiente:

"Artículo 390 Ter. Comete el delito de ciberacoso, quien hostigue o ame-nace por medio de las tecnologías de la información y comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital y **cause un daño en la dignidad personal, o afecte la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas**, mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías. ..."

117. En efecto, los tipos penales ejemplificados con anterioridad establecen claramente una intención del sujeto activo relativa a causar daño, afectar la dignidad, la integridad psicológica, la tranquilidad, la paz, la seguridad a las personas o a cualquier otro bien jurídico tutelado en la norma, elementos que no se encuentran contenidos en el tipo penal que cuestiona la Comisión accionante.

118. De hecho, al carecer el tipo penal de un elemento que permita esta-blecer la finalidad de la conducta delictiva podría llevar al extremo de considerar que el envío de cualquier tipo de información, sin importar si es de buena o mala fe o persiga un propósito lícito, a través de las tecnologías de la información y la comunicación o cualquier medio digital, sea sancionable por el tipo penal.

119. De ahí que, en supuestos como los contemplados en la norma impug-nada, sea necesario que el sujeto activo tenga conocimiento de que intimidar y asediar a cualquier persona a través del envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotográficas, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación o cualquier otro medio digital, requiere una finalidad dañina de querer un resultado lesivo a la persona ofendida que debe comprenderse en la definición del tipo penal para tener por colmado el requisito de taxatividad de la norma.

ii) Falta de razonabilidad de la porción normativa "a pesar de su oposición"

120. Como se estableció con anterioridad, la porción normativa "*a pesar de su oposición*" constituye una condición objetiva del tipo, esto es, que para que



la conducta pueda actualizarse debe existir oposición del sujeto pasivo, entendiéndose por ésta una manifestación negativa de recibir información de forma reiterada e intimidante a través de las tecnologías de la información y la comunicación. En sentido contrario, la falta de oposición implicaría un consentimiento del sujeto pasivo de recibir la información enviada por el activo, lo cual no permitiría que se actualice el tipo penal.

121. En principio, es importante recordar que las definiciones que sobre ciberacoso aportaron el INEGI, el Inmujeres y el UNICEF no contienen un elemento relacionado con la oposición de la víctima. Tampoco los tipos penales de diversas entidades federativas que, a manera de ejemplo y sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de su contenido, fueron invocados en párrafos anteriores contienen un elemento similar a éste.

122. Es cierto, como se dijo con anterioridad, que dichas aportaciones no resultan vinculantes para que el legislador de Yucatán elabore el tipo penal en estudio; sin embargo, esta Suprema Corte considera que la incorporación de un elemento como el que se analiza vulnera el principio de taxatividad.

123. Lo anterior se afirma en virtud de que exigir como elemento del delito la negativa de recibir información de forma reiterada e intimidante a través de las tecnologías de la información y la comunicación implica una carga probatoria que complica la configuración del delito, pues puede ser difícil advertir o probar una oposición cuando la persona que recibe la información se encuentra demasiado intimidada para oponerse a su recepción.

124. De este modo, ante la conducta intimidante del sujeto activo, es probable que la víctima, por las peculiaridades de la conducta reprochable, no se oponga a la comisión de la conducta ilícita. En efecto, mientras una persona podría oponerse tajantemente a recibir mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías por medio de las tecnologías de la información y comunicación, o cualquier medio digital, otra podría no manifestar su oposición debido al asedio e intimidación a los que ha sido sometida y en ambos casos la conducta se desarrolla con la misma ilicitud.

125. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el delito de acoso escolar, sostuvo que debido a la pérdida



de la autoestima y al temor de que la situación empeore es frecuente que las víctimas estén demasiado asustadas para comunicar su situación o formular una denuncia.⁵⁹

126. La Primera Sala señaló que en diversos estudios se advirtió una tendencia a que el fenómeno del acoso escolar pase inadvertido para los adultos⁶⁰ y que en un alto número de supuestos las agresiones físicas no existen, o por su levedad no dejan huella susceptible de objetivación, además que es recurrente confundir el acoso escolar con incidentes aislados, lo que lleva a que las víctimas vivan el acoso en silencio.

127. Tradicionalmente, el acoso solía limitarse al entorno escolar y nuestro hogar era concebido como un espacio seguro. Sin embargo, ahora existe la posibilidad de que una persona sufra acoso en el colegio, en el coche familiar, en casa, en una habitación e, incluso, ante la presencia de las personas progenitoras o de personas adultas sin que éstas se den cuenta. Ello es así, debido a que las tecnologías de la información y la comunicación se encuentran tan integradas en la vida moderna, que las personas tienen pocas posibilidades de escapar de los abusos, y muchas de ellas viven en un estado constante de estrés y ansiedad.

128. En el informe sobre ciberviolencia y ciberacoso en contra de las mujeres y las niñas, en el marco de la Convención de *Belém Do Pará*, se identificaron una serie de daños que pueden sufrir las víctimas de violencia de género digital, entre los cuales, a manera de ejemplo, se encuentra lo siguiente:

⁵⁹ Amparo directo 35/2014, resuelto el quince de mayo de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz. Los señores Ministros: Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron su derecho a formular voto concurrente.

⁶⁰ *Bullying at School: What We Know and What We Can Do*, Dan Olweus, Blackwell Publishing, Estados Unidos (1993) pp. 20-21; *Understanding and Preventing Bullying*, David P. Farrington, *Crime and Justice*, Vol. 17 (1993), pp. 381-458; "Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México", Ma. Antonieta Aguilera García et al., Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, D.F. (2007), p. 188.



a) Psicológicos y sufrimiento emocional: depresión, ansiedad, estrés, miedo, ataques de pánico.

b) Físicos: incitar a agredir a otra víctima, aparición de dolor en distintas partes del cuerpo, suicidio.

c) Aislamiento social: retirarse de forma permanente o temporal de la vida pública, familiar y social.

d) Económicos para las víctimas y sus familias: perder el trabajo, pago de honorarios legales, servicios de protección en línea o tratamientos a largo plazo para enfermedades mentales o problemas de salud sexual.

e) Movilidad limitada en espacios en línea y/o fuera de línea: abandono de determinada plataforma de *Internet* o red social, cambio de domicilio físico por amenazas de agresión en redes digitales.

f) Autocensura, uso reducido o salida de espacios digitales: abandono temporal o permanente de espacios digitales, inhibir su participación en redes sociales por temor de amenazas o represalias, inhibe la inclusión de las mujeres en la sociedad digital y el ejercicio de su libertad de expresión.⁶¹

129. Si bien el informe invocado se refiere a mujeres y niñas, la incidencia de la comisión del delito de ciberacoso en México, de acuerdo con los datos recabados por el INEGI,⁶² es muy parecida en contra de personas del sexo femenino como del sexo masculino.

130. En ese contexto, el Pleno de esta Suprema Corte considera que el delito del ciberacoso en contra de cualquier persona, esto es, sin exigir la calidad del sujeto pasivo, puede provocar en la víctima daños de tal magnitud que

⁶¹ Guerrero y Morachimo, *Conocer para Resistir*, 2019; Cuellar y Chaher, *Ser periodista en Twitter*, 2020; Amnistía Internacional, *Corazones Verdes*; Diego y Córdova, *Diagnóstico de Violencia de Género Digital en Ecuador*, 2020; Barrera, *La Violencia en Línea contra las Mujeres en México*, 2017; Henry y Powell, *Embodied Harms*, 2014. Citado en: <<<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESE-CVI-Ciberviolencia-ES.pdf>>>

⁶² *Supra* citas 45 a 48.



le impidan oponerse a la recepción de determinada información a través de las tecnologías de la información y la comunicación, por lo cual la exigencia del elemento del delito contenido en la porción normativa "*a pesar de su oposición*" no es racional, pues la carga probatoria de acreditar la oposición de la víctima podría generar revictimización.

131. La victimización secundaria (también conocida como revictimización) es el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan de la experiencia de la víctima en su contacto con el sistema de procuración de justicia, y suponen un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida.⁶³

132. Acorde con lo anterior, tenemos que si alguien fue víctima de asedio e intimidación para recibir mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías por medio de las tecnologías de la información y comunicación o cualquier medio digital, ello podría implicar consecuencias negativas en su persona, como miedo, aislamiento, autocensura, depresión o, incluso, el suicidio, efectos que le impedirían oponerse a la recepción de dicha información.

133. Por tanto, el elemento objetivo "*a pesar de su oposición*" abona a la imprecisión del tipo penal de ciberacoso, pues resulta irracional exigir un requisito que implique una carga probatoria difícil de recabar sin ocasionar un perjuicio mayor a la víctima del delito que aquel del que ya ha sido objeto. Además, la exigencia de un requisito como el que se estudia contravendría la obligación de la persona juzgadora de proteger a las víctimas de todo tipo de revictimización, lo que vulnera el principio de taxatividad debido a que podría propiciar la aplicación arbitraria de la norma impugnada.

⁶³ Tesis asilada 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2010608, de título: "MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN.". Deriva del citado amparo directo en revisión 1072/2014. Diecisiete de junio de dos mil quince. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular.



134. En efecto, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, establecido en el artículo 14 de la Constitución Política del País y en el numeral 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obliga al legislador a la elaboración de tipos penales en donde se deberá cuidar no sólo el uso de definiciones claras de las conductas consideradas como delictivas, sino también que tales tipos fijen los elementos objetivos y subjetivos del delito, de modo que permitan diferenciar al gobernado y al aplicador de la norma los comportamientos que deben ser sancionables de los que no lo son.

135. En ese sentido, lo **fundado** del concepto de invalidez radica en que el delito de ciberacoso descrito en la norma cuestionada es vago e impreciso, debido a que no brinda seguridad jurídica para comprender de manera suficiente **cuál es el resultado dañino de la conducta** consistente en asediar e intimidar a cualquier persona, **a pesar de su oposición**, mediante el envío de información como mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías, a través de las tecnologías de la información y la comunicación, o cualquier medio digital.

136. Además, el elemento relativo a **la oposición de la víctima carece de razonabilidad** en virtud de que es un elemento difícil de probar sin revictimizar al sujeto pasivo del delito al exigirle acreditar su negativa de recibir información de forma reiterada e intimidante a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

137. En virtud de lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno concluye que el legislador local no cumplió con la obligación de incorporar los elementos típicos suficientes en el delito de ciberacoso señalado en la norma en examen para garantizar la seguridad jurídica de sus destinatarios, por lo que, ante lo fundado de los argumentos expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante Decreto 191/2020, publicado el trece de marzo de dos mil veinte en el Diario Oficial de esa entidad federativa, al ser violatorio de lo previsto en los artículos 14 de la Constitución Política del País y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



138. Finalmente, es importante agregar que este Tribunal Pleno ha sostenido que, si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme e, incluso, emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las imprecisiones u omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) el principio de reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas) y c) el principio de tipicidad o taxatividad, según el cual, como se ha explicado, las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, así como la prohibición de tipos penales ambiguos.

139. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 33/2009 de este Tribunal Pleno, de título: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."⁶⁴

140. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos

⁶⁴ Jurisprudencia P./J. 33/2009. Novena Época. Registro digital: 167445. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 157/2007. Veinte de octubre de dos mil ocho. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel.



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.⁶⁵

141. Por último, es importante recordar la trascendencia de incorporar el delito de ciberacoso al ordenamiento sustantivo penal, pues debido al gran avance de las diversas tecnologías de la información y la comunicación, se ha incrementado la incidencia de conductas como la que el legislador de Yucatán pretende tipificar. Sin embargo, para su efectiva implementación, se deberán cumplir los estándares mínimos de técnica legislativa que permitan conocer la conducta que se pretende sancionar de manera clara y precisa tanto para el destinatario de la norma como para los operadores jurídicos.

142. Además, se debe destacar que la presente declaratoria de inconstitucionalidad no tiene el efecto de dejar indefensas a las mujeres y a la infancia respecto de los delitos cometidos a través de las tecnologías de la información y la comunicación o cualquier otro medio digital que tienen una connotación de carácter sexual.

143. Lo anterior es así porque en el Código Penal de Yucatán se encuentran sancionadas conductas relacionadas con la obtención de imágenes, textos o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido sexual y para quien las difunda sin su consentimiento a través de mensajes telefónicos, publicaciones en redes sociales, correo electrónico o por cualquier otro medio, así como a quien coaccione, hostigue o exija a otra persona la elaboración o remisión de imágenes o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico sexual o pornográfico bajo la amenaza de revelar, publicar, difundir o exhibir sin su consentimiento el material de la misma naturaleza.⁶⁶

⁶⁵ Jurisprudencia P./J. 37/2004. Novena Época. Registro digital: 181398. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Tres de febrero de dos mil cuatro. Unanimitad de ocho votos. Ausentes: Ministros Ortiz Mayagoitia y Román Palacios. Ponente: Ministro Silva Meza.

⁶⁶ **Artículo 243 Bis 3.** A quien hubiera obtenido con la anuencia de otra persona imágenes, textos o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico, sexual o pornográfico de aquella y las revele, publique, difunda o exhiba sin su consentimiento, a través de mensajes telefónicos, publicaciones en redes sociales, correo electrónico o por cualquier otro medio, se le impondrá de un año a cinco años de prisión y multa de doscientas a quinientas Unidades de Medida y Actualización.



144. SEXTO.—Efectos. Finalmente, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

145. Asimismo, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,⁶⁷ esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir del **catorce de marzo de dos mil veinte**, fecha en la que entró en vigor el artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán,⁶⁸ esto al tratarse de una norma en

"Las penas y sanciones a que se refiere el párrafo anterior, se aumentarán hasta en una mitad cuando el sujeto activo sea el cónyuge, concubina o concubinario, o la persona que mantenga o haya mantenido una relación sentimental, afectiva o de confianza con la víctima, aún sin convivencia, o haya cometido la conducta con fines lucrativos.

"A quien cometa la conducta prevista en el párrafo primero, sin anuencia del sujeto pasivo y sin conocerlo, se le impondrá una pena de tres meses a un año de prisión y multa de cincuenta a doscientas Unidades de Medida y Actualización.

"Las penas y sanciones previstas en el párrafo anterior de este artículo se aumentarán al triple cuando el sujeto activo tenga una relación de confianza, de amistad o de vecindad con la víctima o comparta el uso de espacios, educativos o laborales, culturales, deportivos o sociales comunes con ella y, con conocimiento de dichas circunstancias, cometa la conducta punible.

"Cuando el delito previsto en este artículo sea cometido contra un menor de dieciocho años, se estará a lo establecido en el artículo 211 de este código.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

"Artículo 243 Bis 4. A quien coaccione, hostigue, o exija a otra persona, la elaboración o remisión de imágenes o grabaciones de voz o audiovisuales de contenido erótico, sexual o pornográfico bajo la amenaza de revelar, publicar, difundir o exhibir sin su consentimiento el material de la misma naturaleza que previamente la víctima le haya compartido directamente o que haya obtenido por cualquier otro medio, se le impondrá de seis meses a cuatro años de prisión y multa de cien a cuatrocientas Unidades de Medida y Actualización.

"Cuando la conducta a que se refiere en el párrafo anterior sea cometida contra un menor de dieciocho años, la pena y sanción establecida se aumentará hasta en una mitad."

⁶⁷ **"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."

⁶⁸ De acuerdo con el contenido del artículo primero transitorio del Decreto 191/2020, que dispone que el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, lo cual aconteció el trece de marzo de dos mil veinte.



materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

146. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la **invalidez** del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante Decreto 191/2020, publicado en el Diario Oficial de esa entidad federativa el trece de marzo de dos mil veinte.

147. Según lo dispuesto en los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Yucatán.

148. Por último, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Administrativa y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Yucatán, con residencia en Mérida.

149. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante el Decreto 191/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el trece de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.



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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa separándose de los párrafos del noventa y seis al ciento cinco del proyecto original, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos del noventa y seis al ciento cinco del proyecto original, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 243 Bis 12 del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante el Decreto 191/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el trece de marzo de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



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, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al catorce de marzo de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Administrativa y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Yucatán, con residencia en Mérida.

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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de mayo de dos mil veintidós, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez, y el segundo previo aviso a la presidencia.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) y aisladas 2a. XXXVIII/2019 (10a.), 1a. CCXLIII/2018 (10a.), 2a. CV/2017 (10a.), 2a. CII/2017 (10a.), 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.) y 1a. CCCXXX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia,



aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802; 67, Tomo III, junio de 2019, página 2327; 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 416; 43, Tomo II, junio de 2017, páginas 1439 y 1433; 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 261 y 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 950, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 537.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009, 1a./J. 10/2006, 1a./J. 83/2004, P./J. 37/2004 y aisladas P. C/97 y P. IX/95 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIX, abril de 2009, página 1124; XXIII, marzo de 2006, página 84; XX, octubre de 2004, página 170; XIX, junio de 2004, página 863; V, junio de 1997, página 162 y I, mayo de 1995, página 82, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XI, enero de 1993, página 263.

Las tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y aislada de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, páginas 239 y 77, Primera Parte, página 19, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 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 13 de febrero 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 EN OTRA DE LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.



VIII. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA FACULTAD PARA SOLICITAR LA ORDEN RELATIVA EN CASO DE DELITOS LOCALES, CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE AL FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IX. BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO CARECE DE COMPETENCIA PARA DECIDIR EN TORNO AL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE NORMAS GENERALES CUANDO ÉSTAS SON DETERMINADAS POR EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS... Y LOS TRATADOS APLICABLES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO LEGISLACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY DE LA MATERIA, A LA LEY GENERAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS Y A LOS TRATADOS INTERNACIONALES APLICABLES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO ES PARTE, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS... Y LOS TRATADOS APLICABLES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).



XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS... Y LOS TRATADOS APLICABLES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE" Y 45, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS... Y LOS TRATADOS APLICABLES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE" Y 45, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE JULIO DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del asunto.	16
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tienen por impugnados los artículos 6, 23, fracción II y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.	17



III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	18
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	18-20
V.	SOBRESEIMIENTO	Se sobresee respecto del artículo 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.	20-32
VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Análisis de la constitucionalidad del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México	El fiscal general de Justicia de la Ciudad de México es quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, y no el fiscal especializado. Se declara la invalidez del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.	32-38
	VI.2. Análisis de la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México	El Poder Legislativo Local tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero no tiene atribución para prever a dicha codificación o a la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas como normas de aplicación supletoria al ordenamiento impugnado. Se declara la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados	38-48



		aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte" de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.	
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de los artículos 6, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte", y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.	48-49
	Retroactividad	La invalidez surtirá efectos retroactivos al uno de enero de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.	49
	Fecha a partir de la que surtirá efectos la declaratoria general de invalidez	La declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo de la Ciudad de México.	49
	Notificaciones	También deberá notificarse a la jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.	49-50
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.	50-51



SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 6, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte", y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, en atención a los apartados VI y VII de esta determinación.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **doce de julio dos mil veintidós**.

Vistos; los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 102/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Primero. Publicación del decreto.** El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto por el que se abrogó la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en la Ciudad de México y se expidió la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.

2. **Segundo. Presentación de la demanda.** La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del citado decreto, por escrito que depositó el treinta de enero de dos mil veinte en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En particular, impugnó los artículos 6, 23, fracción II, y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México que establecen:

"**Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"**Artículo 23.** La Comisión de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por la persona titular de la Jefatura de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Gobierno.

"Para el nombramiento a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Gobierno 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; ..."

"**Artículo 45.** La fiscalía especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: ...

"VII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

3. **Tercero. Artículos constitucionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales transgredidos los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, indicó que se vulneraron los preceptos 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. **Cuarto. Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente formuló tres conceptos de invalidez, en los que expresó los argumentos siguientes:

a) **Primer concepto de invalidez.** El artículo 6 de la ley impugnada transgrede la garantía de seguridad jurídica y el principio de legalidad, contenidos en los preceptos 14 y 16 constitucionales, en perjuicio de los operadores jurídicos y de las personas, al prever la supletoriedad de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que la primera es prioritaria, no supletoria, al definir el contenido de la legislación local; es decir, tanto la ley general como la ley local son obligatorias para las entidades federativas en las cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

b) La Ley General de Desaparición Forzada, en su artículo 6, prevé que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el



Estado Mexicano sea Parte, con lo cual no deja margen de regulación en el aspecto procesal a las entidades federativas.

c) Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política del País, el Congreso de la Unión es el único facultado para distribuir competencias y fijar los términos en que participará cada uno de los órdenes de gobierno en materia de desaparición forzada de personas, por lo que a nivel local es aplicable, en primer lugar, la Ley General de Desaparición Forzada y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido. Por ese motivo, es inadmisibles que la Legislatura Local haya determinado que, en primer lugar, son aplicables las normas que expidió y, de manera supletoria, aquellas que emitió el Congreso de la Unión en uso de su facultad constitucional exclusiva.

d) El artículo impugnado tampoco debe prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque es el único en la materia, por lo que no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de los delitos, ya que ello es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

e) La Ley General de Desaparición Forzada ciertamente prevé en su artículo 6 la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, no puede replicarse a nivel local porque redundaría en una incongruencia normativa.

f) En resumen, el Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para prever la supletoriedad de leyes que son de observancia directa tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas; esto es, la Ley General de Desaparición Forzada y el Código Nacional de Procedimientos Penales son aplicables de forma directa, no supletoria, respecto de las disposiciones emitidas por los Congresos Locales en las cuestiones que le son propias.

g) **Segundo concepto de invalidez.** El precepto 45, fracción VII, de la ley impugnada transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad,



al establecer que la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares tiene la atribución de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, pese a que de acuerdo con el artículo 16, párrafo décimo tercero, constitucional y con la acción de inconstitucionalidad 77/2018, resuelta por este Alto Tribunal, en el ámbito local, dicha facultad corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente que, en el caso de la Ciudad de México, es el fiscal general de Justicia, en términos del precepto 44 de su Constitución Política Local.

h) Más allá de una mera contradicción con el Texto Constitucional, el enunciado normativo impugnado puede implicar un obstáculo o dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.

i) El artículo 70, fracción VIII, de la Ley General de Desaparición Forzada prevé que la fiscalía especializada tiene la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones y el diverso 71 de ese ordenamiento dispone que las fiscalías especializadas de las entidades federativas deben contar, al menos, con las características previstas en aquel artículo. No obstante, la interpretación del numeral 71 no es que la fiscalía especializada local tiene la facultad aludida, sino que debe interpretarse conforme al artículo 16, párrafo décimo tercero, constitucional, en el sentido de que dicha atribución debe ejercerse por el Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

j) La norma controvertida no debe retomar cuestiones procesales penales del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya regulación atañe al Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

k) **Tercer concepto de invalidez.** El artículo 23, fracción II, de la ley impugnada viola los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, así como el principio de reinserción social, al establecer como requisitos para ser titular de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México no haber sido condenado por la comisión de un delito



doloso o inhabilitado como servidor público. Dicho requisito resulta desproporcionado y tiene como efecto excluir de manera injustificada en la participación para la titularidad de la institución pública aludida a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, inclusive aquellos cuya comisión no amerita pena privativa de la libertad o, en su caso, a quienes incurrieron en una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido inhabilitadas temporalmente, aun cuando dicha sanción haya sido cumplida.

l) Los requisitos exigidos por el precepto impugnado contienen categorías sospechosas consistentes en la condición social y jurídica, proscritas por el artículo 1o. constitucional, que atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas que han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso o inhabilitadas por cualquier falta administrativa como servidor público, a ser nombradas titulares de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México, al generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar ese cargo en igualdad de condiciones que las demás.

m) La norma impugnada no supera un examen de igualdad, pues no persigue una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional para exigir no haber sido sentenciado por delito doloso e inhabilitado como servidor público, dado que las actividades que le corresponde realizar al titular de la Comisión de Búsqueda no justifican restricciones tan amplias, por ello, las normas resultan discriminatorias. Además, la distinción legislativa no es la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

n) La restricción impuesta en la norma general impugnada forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social, por ende, no es dable que por esa razón, se le excluya del derecho de participar activamente en los asuntos que atañen a su comunidad, sobre todo, porque el objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social, de modo que, una vez que la persona ha compurgado su sanción penal o administrativa, se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, al haber quedado saldada su conducta lesiva.



o) El artículo controvertido transgrede el derecho a la reinserción social, contenido en la Constitución Política del País, en virtud de que impide a las personas que compurgaron una pena regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelvan a delinquir. Tampoco distingue claramente respecto de los delitos dolosos que impedirán aspirar al cargo indicado, es decir, no distingue entre las modalidades en la comisión de los delitos y las penas impuestas, que no ameritan pena privativa de la libertad o que no se relacionen con la función a desempeñar, ya que es necesario que la restricción se relacione íntimamente con las tareas que deben realizarse y no constituyan requerimientos genéricos y amplios.

p) Los requisitos aludidos resultan injustificados, desproporcionales y discriminatorios, pues prohíben la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público de aquellas personas que hayan sido sancionadas penal o administrativamente, sin tomar en cuenta el tipo de falta administrativa que dio lugar a la sanción, su temporalidad, la aptitud, eficiencia, mérito y capacidad para desempeñarse en el cargo y que tal sector de la población está en posibilidad de ejercer un cargo público.

5. Quinto. Registro y turno. Mediante acuerdo dictado el seis de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la presente acción de inconstitucionalidad con el expediente 102/2020, y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat a efecto de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. Sexto. Admisión. Por auto de diez de febrero de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su respectivo informe, y dio vista del asunto al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo conducente.

7. Séptimo. Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México. Carlos Félix Azuela Bernal, en su carácter de director general de Servicios Legales, en representación de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, rindió informe en los términos siguientes:



a) **Contestación al primer concepto de invalidez.** La supletoriedad a la que hace referencia el artículo 6 impugnado respecto de la Ley General de Desaparición Forzada tiene como finalidad dar coherencia al sistema jurídico, integrar alguna omisión o vacío que pudiera existir en la primera legislación citada y que sus disposiciones se interpreten conforme a los principios generales contenidos en el segundo ordenamiento aludido, sin que con ello se vulnere el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

b) La supletoriedad indicada garantiza el derecho de acceso a la justicia; proporciona los medios necesarios a las víctimas para encontrar a la persona buscada, ya que si la norma local no contiene algún supuesto que esté previsto en la legislación federal podrá aplicar esta última. Esto garantiza la armonización que ordena el artículo noveno transitorio de la Ley General de Desaparición Forzada.

c) **Contestación al segundo concepto de invalidez.** El artículo 45, fracción VII, de la ley impugnada no viola el derecho a la seguridad jurídica ni el principio de legalidad, porque la propia Ley General de Desaparición Forzada es la que faculta a la fiscalía especializada a solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para la intervención de comunicaciones, y la ley local retoma esa facultad; la transgresión se produciría si las atribuciones otorgadas a la fiscalía especializada fuesen diferentes.

d) Las facultades de la fiscalía especializada deben ser amplias para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como para ubicar a las personas desaparecidas, en términos de lo previsto en la Ley General de Desaparición Forzada y para que las víctimas puedan acceder a la justicia mediante mecanismos eficaces que les permitan conocer la verdad sin dilaciones.

e) La atribución de la fiscalía especializada para solicitar la intervención de comunicaciones no violenta, ni retrasa o perjudica la acción de la justicia, sino que en atención al reclamo popular, evita formalismos procedimentales y burocráticos para la búsqueda de personas de manera rápida y eficaz, pues quien



integra y conoce las carpetas de desaparición de personas es el fiscal especializado.

f) En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Desaparición Forzada, el Poder Legislativo Federal sustentó la homologación de protocolos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en los estándares internacionales previstos en los diversos organismos de los que el Estado Mexicano forma Parte, así como en la inmediatez que requiere la atención de los delitos de desaparición forzada, con el propósito de fomentar la cooperación, distribución de competencias y coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

g) El hecho de que el fiscal especializado sea el que solicite la autorización para intervenir comunicaciones no es un acto de molestia o privación, pues quien resolverá sobre la licitud de lo solicitado es una autoridad jurisdiccional, aunado a que no todas las irregularidades procesales que involucren la obtención de una prueba implican la transgresión al debido proceso.

h) **Contestación al tercer concepto de invalidez.** El requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público tiene como finalidad que el comisionado de Búsqueda goce de buena reputación, es decir, que los demás tengan buena opinión, consideración o estima de sus cualidades morales o profesionales, para que las familias de las víctimas tengan certeza de que es una persona íntegra, comprometida con su labor de llevar a cabo todas las acciones necesarias de manera adecuada, cuidadosa y equilibrada para encontrar al familiar desaparecido.

i) Tal requisito es acorde con la importancia de las atribuciones con las que contará el comisionado, la alta responsabilidad y la relevancia de los asuntos de los que deberá ocuparse, además de que brindará confianza entre las víctimas del delito, en lugar de generarles duda o incertidumbre.

j) La presión social podría imposibilitar a las personas sentenciadas por delito doloso e inhabilitadas como servidoras públicas a desarrollar libremente las atribuciones del cargo, aunado a que la pena de prisión afecta la integridad



psicofísica de los reclusos y, por lo mismo, podría afectar severamente el actuar del titular de la Comisión.

8. Octavo. Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México. La diputada Isabela Rosales Herrera, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, presentó el informe en representación del Poder Legislativo de la entidad en los términos siguientes:

a) **Causales de improcedencia y sobreseimiento.** Se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, porque el diputado José Emmanuel Vargas Bernal presentará una iniciativa de ley, mediante la cual se reformarán los artículos controvertidos, por lo que una vez que tal iniciativa se publique en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México se estará en presencia de un nuevo acto legislativo, que hará que cesen los efectos de la norma general impugnada; en consecuencia, debe sobreseerse en el juicio conforme al artículo 20, fracción II, de la legislación aludida.

b) **Contestación al primer concepto de invalidez.** La promovente afirma erróneamente que existe un conflicto de jerarquía de normas, pero en el fondo es una cuestión de competencia concurrente sobre la desaparición forzada de personas, ya que el artículo 73, fracción XXI, letra a), constitucional, prevé que la Federación establecerá mediante una ley general la distribución de competencias y las formas de coordinación con la Ciudad de México.

c) Una vez que el Congreso de la Unión emite la ley marco que distribuye competencias y establece bases mínimas, corresponde a la Ciudad de México expedir la normatividad en la que regule, conforme con dichas bases, las atribuciones que ejercerán las autoridades para lograr las finalidades previstas en la Ley General de Desaparición Forzada, por ese motivo, la ley impugnada adecuó el contenido de su artículo 6 al del diverso precepto 6 de la Ley General de Desaparición Forzada de Personas.

d) **Contestación al segundo concepto de invalidez.** El Congreso de la Ciudad de México tiene la facultad de contemplar como una de las atribuciones



de la fiscalía especializada la de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, por disposición de los artículos 70 y 71 de la Ley General de Desaparición Forzada, de modo que el Congreso de la Ciudad de México únicamente acató lo previsto en la ley general aludida.

e) **Contestación al tercer concepto de invalidez.** El requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México consistente en no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público tomó como base el artículo 51, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada, el que contempla los mismos requisitos para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda, pues el Congreso Local tiene prohibido apartarse de la ley general, que junto con la Constitución Política del País constituye el parámetro de regularidad constitucional.

f) El requisito en mención supera *el test* de proporcionalidad, pues la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente válido: que la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas, hasta que se conozca su suerte o paradero, sea garantizado por una persona íntegra y que la importante labor de realizar la emisión y ejecución del Programa de Búsqueda de la Ciudad de México esté a cargo de una persona con esas cualidades.

g) En segundo lugar, la medida es idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional, ya que el requisito controvertido garantiza que la persona que ocupe la titularidad de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México sea una persona que proteja los derechos fundamentales de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero.

h) En tercer lugar, por las cualidades que debe reunir el titular de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México no existen medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin.

i) En cuarto lugar, el grado de realización del fin perseguido (protección de los derechos fundamentales de las víctimas y sus familias) es mayor al grado de afectación de cualquier derecho fundamental que esté en juego.



9. Noveno. Pedimento. La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal tampoco presentó opinión alguna.

10. Décimo. Alegatos. Con fundamento en el artículo 67 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País, se recibieron por escrito los alegatos presentados por el Congreso de la Ciudad de México y por la Comisión accionante, el dos y cuatro de septiembre de dos mil veinte, respectivamente.

11. Décimo Primero. Cierre de instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno se cerró la instrucción del asunto, a fin de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

12. Décimo Segundo. Modificaciones al texto de las normas impugnadas. El trece de octubre de dos mil veinte se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto por el que se reformó el artículo 45, fracción VII, de la ley impugnada.

13. Posteriormente, el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, se publicó en el medio oficial indicado el Decreto por el que se reformaron, entre otros, el artículo 6 y se derogó la fracción II del numeral 23 del ordenamiento controvertido.

14. Décimo Tercero. Remisión del expediente a la Primera Sala. Mediante acuerdo de siete de octubre de dos mil veintiuno el expediente se remitió a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para su radicación y resolución.

15. La referida Sala se avocó al conocimiento del asunto y lo listó para discutirlo en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, fecha en la que se retiró de la lista con la finalidad de que este Tribunal Pleno lo resolviera.

16. Décimo Cuarto. Radicación del expediente en el Pleno. En acuerdo de doce de enero de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de



Justicia de la Nación ordenó radicar el asunto en el Pleno y devolver el expediente a la Ministra instructora para los efectos conducentes.

I. COMPETENCIA

17. 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;¹ 1, fracción II, de su ley reglamentaria;² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;³ así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁴ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez de los artículos 6, 23, fracción II, y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, por considerar que transgreden los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del País.

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá 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. ...

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; ..."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

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



II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

18. La presidenta de la Comisión accionante impugnó los artículos 6, 23, fracción II y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México que establecen lo siguiente:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 23. La Comisión de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por la persona titular de la Jefatura de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Gobierno.

"Para el nombramiento a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Gobierno 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;
..."

"Artículo 45. La fiscalía especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: ...

"VII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;
..."

III. OPORTUNIDAD

19. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País, el plazo de treinta



días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.⁵

20. El decreto por el que se expidió la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que **el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del primero al treinta de enero de dos mil veinte.**

21. Consecuentemente, dado que el escrito de demanda se depositó el último día del plazo en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.**

IV. LEGITIMACIÓN

22. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que considere violatorias de derechos humanos.

23. Conforme a lo previsto en los artículos 11, párrafo primero y 59 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional invocado, la accionante debe comparecer por conducto de la servidora pública que esté facultada para representarla.

24. En representación de la Comisión accionante compareció su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, personalidad que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de doce de noviembre de dos mil diecinueve.

⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



25. De conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁶ dicha servidora pública cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales en las que aduzca la vulneración a los derechos humanos previstos en la Constitución Política del País, como ocurrió en el caso, pues argumentó la transgresión al principio de legalidad, a la garantía de seguridad jurídica y a los derechos humanos a la reinserción social, a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y al acceso a un cargo público, contenidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35 de la Constitución Política del País.

26. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada**.

V. SOBRESEIMIENTO

27. Este Tribunal Pleno considera que en el caso debe sobreseerse parcialmente en la presente acción de inconstitucionalidad, porque ha sobrevenido su improcedencia por cesación de efectos únicamente respecto de la norma contenida en el artículo 23, fracción II, impugnado, tal como se explica a continuación.

28. Los artículos 59⁷ y 65, primer párrafo,⁸ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad

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, ..."

⁷ "**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 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con



lidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II.

29. En atención a ello, conforme al citado artículo 19, fracción V,⁹ las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada. En la hipótesis de que esa causa de improcedencia sobrevenga durante el procedimiento debe sobreseerarse en el juicio, en términos del numeral 20, fracción II, de la citada legislación.¹⁰

30. Al respecto, en la jurisprudencia P./J. 45/2005,¹¹ este Tribunal Pleno, en su anterior integración, resolvió que la causa de improcedencia en mención se actualiza cuando con motivo de la reforma realizada a una ley, se derogaron los preceptos impugnados en la acción de inconstitucionalidad.

31. Conforme con la diversa jurisprudencia P./J. 24/2005,¹² este Tribunal Pleno también consideró que cesan los efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior,

excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

¹⁰ **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; ..."

¹¹ Publicada en la página 783, Tomo XXI, mayo de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 178564, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO."

¹² Visible en la página 782, del Tomo XXI, mayo de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 178565, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."



porque la transgresión a la Constitución Política del País debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga a la Constitución, pues la consecuencia de declarar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.

32. Este criterio fue reiterado por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 17/2004, en sesión de dieciocho de enero de dos mil seis,¹³ pero en dicha ocasión se indicó que para considerar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de determinar, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.¹⁴

33. Posteriormente, en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)¹⁵ este Tribunal Pleno determinó que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

¹³ Aprobada por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ De esta consideración derivó la tesis aislada 1a. XLVIII/2006, localizable en la página 1412, Tomo XXIII, marzo de 2006, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 175709, intitulada: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."

¹⁵ Localizable en la página 65, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2012802, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.", cuyo criterio fue reiterado en subsecuentes precedentes, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 12/2016; 105/2018 y su acumulada 108/2018; 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017; 43/2018; 67/2018 y su acumulada 69/2018; y 95/2019 y su acumulada 98/2019, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete, nueve de julio de dos mil dieciocho, veinte de mayo



- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación trascienda al alcance de las expresiones normativas o "cambio en sentido normativo" (criterio material).

34. En dichos precedentes se explicó que el primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

35. Asimismo, se consideró que el segundo aspecto se actualiza cuando existan verdaderos cambios en el sentido normativo que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al alcance o sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

36. De esta manera, este Tribunal Pleno precisó que un ajuste de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado, ni cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar al alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

37. En otras palabras, se indicó que esta modificación debe producir un efecto en sentido normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto en sentido normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

38. Este Tribunal Pleno puntualizó que conforme con este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la

de dos mil diecinueve, dieciséis de enero, veintisiete y treinta de julio, todas de dos mil veinte, y siete de enero de dos mil veintiuno.



procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

39. Se indicó que lo que este Tribunal Pleno pretende con este entendimiento sobre este nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios en sentido normativo reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio en sentido normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

40. En la tesis aislada P. IV/2014 (10a.),¹⁶ este Tribunal Pleno acotó que la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Política del País¹⁷ y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de ese precepto constitucional¹⁸ esta 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

¹⁶ Sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la página 227, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2005882, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

¹⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"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."

¹⁸ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



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 todas las personas directamente implicadas en los procesos penales respectivos.

41. Ello es así, además, si se tiene 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.

42. Sobre esa base, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugna una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y conforme a los conceptos de invalidez formulados, 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.¹⁹

43. En el caso, cabe reiterar que las normas impugnadas son los artículos 6, 23, fracción II, y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México y que esta impugnación es con motivo de la emisión del decreto publicado en la Gaceta Oficial de la entidad de treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

44. El numeral 6 citado dispone que en todo lo no previsto en el ordenamiento al que pertenece son aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas

"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. "

¹⁹ Así deriva de la acción de inconstitucionalidad 54/2012 resuelta por el Pleno en su sesión del treinta y uno de octubre de dos mil trece, por mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Juan N. Silva Meza; votaron en contra los Ministros José Ramón Cossío Díaz (ponente), José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Ministro Alberto Pérez Dayán.



en la Ley General de Desaparición Forzada, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte.

45. La fracción II del precepto 23 invocado prevé que para ser titular de la Comisión de Búsqueda se requiere no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público.

46. El artículo 45, fracción VII, establece que la fiscalía especializada tiene la atribución de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables.

47. Este último precepto fue motivo de la iniciativa formulada por la diputada Valentina Batres Guadarrama, integrante de la Primera Legislatura de la Ciudad de México, la cual se turnó a la Comisión de Atención Especial a Víctimas, a fin de que se modificara la atribución de la fiscalía especializada de solicitar a la autoridad judicial competente autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, pues añadió que conforme a los artículos 16 de la Constitución Política del País y 44 de la Constitución Local, la autoridad competente para efectuar dicha solicitud es la Fiscalía General de Justicia, titular del Ministerio Público de la Ciudad de México.²⁰

²⁰ "Con el objetivo de armonizar la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, se propone reformar la fracción VII, del artículo 45, por considerar que vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al contradecir el mandato del artículo 16 de la Constitución Federal y 44 de la Constitución Local.

"Elo en razón de que establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones. ...

"Cabe señalar que en la Ciudad de México, la autoridad competente para solicitar al Juez federal la intervención de comunicaciones, es la Fiscalía General de Justicia, persona titular del Ministerio Público, tal y como se precisa en el artículo 44 de la Constitución Local.". Así se observa en la página de Internet del Congreso de la Ciudad de México: IN_325_74_19_05_2020.pdf (*congresocdmx.gob.mx*),



48. El trece de julio siguiente, la citada Comisión aprobó con modificaciones la iniciativa indicada²¹ y, el ocho de septiembre posterior, el dictamen correspondiente se sometió a discusión ante la Legislatura; sin que existiera participación de los diputados presentes, en votación nominal en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto fue aprobado con sesenta votos a favor, cero abstenciones y cero votos en contra.²²

49. Así, el Decreto que contiene la reforma del artículo 45, fracción VII, indicado, fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el trece de octubre de dos mil veinte²³ y, conforme a su transitorio segundo, entró en vigor al día siguiente de su publicación.²⁴

50. De igual manera, los diversos preceptos 6 y 23, fracción II, impugnados fueron motivo de la diversa iniciativa de reforma formulada por el diputado José Emmanuel Vargas Bernal, también integrante de la Primera Legislatura de la Ciudad de México, con dos propósitos, por una parte, no vulnerar el debido proceso ni la legislación de carácter general o nacional; por otro, garantizar la igualdad de condiciones para aquellas personas que deseen competir por la titularidad de la Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.²⁵

51. Dicha iniciativa (acompañada de otras también relativas al ordenamiento invocado) fue turnada a la Comisión de Atención Especial a Víctimas, la que la

que constituye un hecho notorio en términos del precepto 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política del País, por disposición de su numeral 1o.

²¹ Confróntese en el sitio *web* del Congreso de la Ciudad de México: [DIC_380_60_08_09_2020.pdf](https://congresocdmx.gob.mx) (congresocdmx.gob.mx), que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 citado.

²² Visible en:

https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/VE_380_08_09_2020.pdf

²³ Véase en la página de *Internet* de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetas/a2b320131f79a894f6310660a9ba756f.pdf

²⁴ "**SEGUNDO.** El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México."

²⁵ Así se observa en la página de *Internet* del Congreso de la Ciudad de México: https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN_410_40_15102020.pdf



aprobó mediante dictamen de treinta de noviembre de dos mil veinte.²⁶ El proyecto de decreto de reforma y derogación fue sometido a discusión de la Legislatura, y sin que existiera participación de los diputados en torno a las modificaciones de los preceptos aludidos, el texto de éstos fue aprobado con sesenta votos a favor, cero abstenciones y cero votos en contra el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

52. El proceso legislativo de la reforma y derogación de los preceptos 6 y 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, respectivamente, concluyó con la publicación del decreto en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno.²⁷ Su transitorio segundo dispuso que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación.²⁸

53. A raíz de los procesos legislativos destacados, el artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México en vigor prevé que en todo lo no contemplado en ese ordenamiento, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley de Víctimas, la Ley de Declaración Especial de Ausencia de la Ciudad de México y la legislación civil aplicable en la Ciudad de México; la fracción II del artículo 23 del ordenamiento citado quedó derogada, y el artículo 45, fracción VII, de la legislación en consulta dispone que la fiscalía especializada tiene como atribución requerir a la persona titular de la Fiscalía General, a fin de que solicite la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables.

54. El texto de las normas aludidas, previo y posterior a la reforma y derogación descritas, se ilustra en el cuadro comparativo que se inserta a continuación:

²⁶ Así se aprecia en el portal de *Internet* del Congreso de la Ciudad de México: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b58ad29732fd0f660d811b29d7add98fa543700d.pdf>

²⁷ Confróntese en la página de *Internet* de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e3c945d866b550fe360054624e06e767.pdf

²⁸ "**SEGUNDO.** El presente decreto entrara en vigor al día siguiente día de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México."



TEXTO IMPUGNADO	TEXTO REFORMADO O DEROGADO
<p>"Artículo 6o. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte."</p>	<p>(Reformado, G.O. 19 de marzo de 2021)</p> <p>"Artículo 6o. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley de Víctimas, la Ley de Declaración Especial de Ausencia de la Ciudad de México y la legislación civil aplicable en la Ciudad de México."</p>
<p>"Artículo 23. La Comisión de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por la persona titular de la Jefatura de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Gobierno. "... "Para ser titular se requiere: ... "II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público; ..."</p>	<p>"Artículo 23. La Comisión de Búsqueda está a cargo de una persona titular nombrada y removida por la persona titular de la Jefatura de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Secretaría de Gobierno. "... "Para ser titular se requiere: ... "II. (Derogada, G.O. 19 de marzo de 2021)</p>
<p>"Artículo 45. La fiscalía especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: ... "VII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; ..."</p>	<p>"Artículo 45. La fiscalía especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: ... (Reformada, G.O. 13 de octubre de 2020)</p> <p>"VII. Requerir a la persona titular de la fiscalía general, solicite la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; " ...".</p>

55. En virtud de lo anterior, conforme con las tesis P./J. 24/2005,²⁹ P./J. 45/2005,³⁰ 1a. XLVIII/2006,³¹ P./J. 25/2016 (10a.)³² y P. IV/2014 (10a.)³³ invocadas

²⁹ Véase nota *supra* 12.

³⁰ Ver nota *supra* 11.

³¹ Los datos de localización y rubro de la tesis se encuentran en la nota *supra* 14.

³² Véase nota *supra* 15.

³³ Véase nota *supra* 16.



anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que cesaron los efectos únicamente de la norma contenida en el artículo 23, fracción II, impugnado, porque su texto quedó insubsistente y éste no tiene naturaleza penal, sino administrativa, al versar sobre un requisito para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas.

56. En el caso se colmaron todas las etapas del procedimiento legislativo de reforma y derogación descrito (que por cierto entró en vigor al día siguiente de su publicación), y existió un cambio en el sentido normativo, ya que varió el alcance de la aludida porción normativa, pues ya no dispone como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público.

57. En ese sentido, al haber cesado los efectos del artículo 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, conforme al artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, lo procedente es **sobreseer** en el juicio respecto de dicho precepto impugnado conforme al diverso precepto 20, fracción II, de la legislación en consulta.

58. En cambio, por cuanto se refiere a los diversos 6 y 45, fracción VII, de la ley impugnada, aun cuando también fueron reformados, no se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos en atención con la naturaleza penal de sus disposiciones, pues prevén la supletoriedad de ordenamientos penales, así como la facultad de una autoridad de procuración de justicia para solicitar a la autoridad jurisdiccional respectiva la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.³⁴

³⁴ Este Tribunal Pleno sustentó similares consideraciones al resolver la inconstitucionalidad 104/2019, en donde se analizaron normas de igual contenido respecto de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur. El asunto se resolvió en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, 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 con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



59. En ese sentido, respecto de estas normas se actualiza la excepción a la regla general de improcedencia prevista en la tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada,³⁵ pues ante una eventual declaratoria de invalidez, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, párrafo penúltimo, constitucional y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, de aquél, podrían generarse efectos retroactivos.

60. Consecuentemente en relación con estos últimos artículos procede el análisis de los conceptos de invalidez.

61. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, en su informe, el Congreso de la Ciudad de México adujo la actualización de la causa de improcedencia indicada respecto de todas las porciones normativas impugnadas; sin embargo, en el momento en el que se presentó dicho documento, la improcedencia era hipotética (sólo si se formulaba la iniciativa de reforma correspondiente y se agotaba el proceso legislativo), por esa razón, la causa indicada se examinó de oficio y, se reitera que sólo se actualizó por cuanto se refiere al artículo 23, fracción II, cuestionado, mas no respecto de los preceptos 6 y 45, fracción VII, también controvertidos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

62. Como se ha relatado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la regularidad constitucional de los artículos 6 y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México; por ende, se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados, lo que se hace en los siguientes términos.

VI.1. Análisis de la constitucionalidad del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México

63. La disposición legal en mención indica que la fiscalía especializada tiene, en el ámbito de su competencia, la atribución de solicitar a la autoridad

³⁵ Véase notas *supra* 16 y 33.



judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables.

64. La accionante en esencia aduce que esa disposición legal es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política del País, dado que la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas únicamente le corresponde a la autoridad federal facultada por la ley o al titular del Ministerio Público de la Ciudad de México, y no a la fiscalía especializada de esa entidad federativa. **Dicho concepto de invalidez es fundado.**

65. Para ello, este Tribunal Pleno retomará las consideraciones expuestas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018,³⁶ 5/2019,³⁷ 104/2019³⁸ y 114/2020³⁹ en las que se analizaron disposiciones de la Ley Número 677 en

³⁶ Resuelta en sesión correspondiente al once de noviembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

³⁷ Aprobado en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (lo que hizo con voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, presidente Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales (los dos últimos por diversos argumentos), respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

³⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con relación al estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

³⁹ Aprobada en sesión de diecinueve de enero de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur reformado mediante el Decreto 2698, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte.



Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza y, los dos últimos asuntos, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, respectivamente, cuyo contenido es similar a la norma que ahora se estudia y que también fueron confrontados con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional.

66. En los cuatro casos indicados se analizó el contenido y alcance del artículo 16 constitucional y se destacó que, entre otros aspectos, reconoce el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas y define los requisitos para autorizar y efectuar la intervención de dichas comunicaciones.⁴⁰

67. Lo anterior, puesto que la evolución legislativa ha dejado patente la intención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de introducir en el Texto Constitucional

⁴⁰ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ...

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El Juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

"Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

"Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio."



la regulación para la intervención de comunicaciones privadas, estableciendo particularmente que la autoridad competente para intervenirlas es únicamente la autoridad judicial federal y que las intervenciones deben ajustarse a los requisitos que las leyes prevean. Ello, con la finalidad de limitar y restringir el uso de tales diligencias, pero a la vez, fortaleciendo las herramientas y estrategias para enfrentar la delincuencia.

68. Ahora, en relación con los sujetos legitimados para solicitarla adquiere relevancia el contenido del dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y, de Estudios Legislativos Primera Sección" de la Cámara de Senadores, quienes asentaron la importancia de que el Texto Constitucional reflejara expresamente que serían los titulares de la representación social de cada entidad federativa quienes estarían facultados para solicitar, ante una autoridad judicial federal, la intervención de comunicaciones privadas, sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.

69. Por tanto, es atribución exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de las entidades federativas.

70. Así, para determinar en quien recae la titularidad del Ministerio Público en la Ciudad de México, es necesario acudir a su Constitución Política.

71. El artículo 44, apartado A, puntos 1 y 4, de la Constitución de la Ciudad de México⁴¹ indica que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General

⁴¹ **Artículo 44.**

"Procuración de Justicia.

A. Fiscalía General de Justicia.

1. El Ministerio Público de la Ciudad de México se organizará en una Fiscalía General de Justicia como un organismo público autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios. [...]

4. La persona titular de esta fiscalía durará cuatro años y será electa por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto de conformidad con lo que establezca la ley. La o el fiscal podrá ser ratificado por un periodo más a propuesta de este Consejo."



de Justicia como un organismo público autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, dispone la duración por cuatro años en el cargo de la persona titular de tal fiscalía, así como la posibilidad de que sea reelegida.

72. Por su parte, los artículos 2, párrafo primero, y 5, fracción XI, de Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México⁴² reiteran la autonomía de ese organismo público y que estará encabezado por la persona designada como fiscal general, sobre quien recae la rectoría y conducción de la institución del Ministerio Público.

73. Consecuentemente, en términos de los artículos 16 de la Constitución Política del País, 44, apartado A, puntos 1 y 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México y 2, párrafo primero, y 5, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de esa entidad federativa, se arriba a la conclusión de que es el fiscal general de Justicia de la Ciudad de México quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de la intervención de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, y no el Fiscal Especializado.

74. En mérito de lo anterior, si el artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México dispone que la fiscalía especializada en esa materia tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, se concluye que tal disposición no guarda armonía con la Constitución Política del País y debe declararse inconstitucional.

75. Asimismo, como se estableció en las acciones de inconstitucionalidad 77/2018, 5/2019, 104/2019 y 114/2020 citadas, es de indicarse que no se

⁴² **Artículo 2. Naturaleza Jurídica.** La Fiscalía General de la Ciudad de México, es un organismo público constitucional autónomo, de carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal, y de gestión plena. Estará encabezada por una persona designada como fiscal general, sobre quien recae la rectoría y conducción de la institución del Ministerio Público."

"Artículo 5. Glosario

" ...

"XI. Fiscal general: a la persona titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; ..."



soslaya que la Ley General de Desaparición Forzada, en su artículo 70, fracción VIII, prevé que la fiscalía especializada de la Fiscalía General de la República tiene, entre otras atribuciones, la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables.⁴³ Por su parte, el ordinal 71, párrafo primero, de esa legislación dispone que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 indicado.⁴⁴

76. Sin embargo, lo dispuesto por la ley general no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 de la Constitución Política del País. Ni siquiera en su actual redacción.

77. Es por ello que el artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México es inconstitucional, pues le atribuye al fiscal especializado una facultad que por mandato expreso del artículo 16 constitucional le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

VI.2. Análisis de la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México

78. La norma impugnada establece que en todo lo no previsto en la ley son aplicables supletoriamente la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados de los que el Estado mexicano sea Parte.⁴⁵

⁴³ **Artículo 70.** La fiscalía especializada de la fiscalía tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: ...

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; ...".

⁴⁴ **Artículo 71.** Las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior. ..."

⁴⁵ **Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte."



79. La accionante aduce sustancialmente que las remisiones que realizó el legislador local a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y al Código Nacional de Procedimientos Penales son inconstitucionales por transgredir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País en relación con el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, puesto que la disposición legal controvertida no es congruente con el orden jurídico nacional. Lo anterior en virtud de que no es admisible que la Legislatura Local haya establecido que su norma debe aplicarse en primer orden y, en su caso, las operadoras jurídicas podrán acudir a disposiciones cuya emisión y regulación son exclusivas del Congreso de la Unión. **El concepto de invalidez es fundado.**

80. Esto es así, pues el Poder Legislativo de la Ciudad de México carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas generales cuando éstas son determinadas por el Poder Legislativo Federal.

81. Previamente, es oportuno indicar que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la propia ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas.

82. Ahora bien, para que sea procedente dicha supletoriedad, debe satisfacerse lo siguiente:

a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, a otros;

b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,



d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.⁴⁶

83. Ahora bien, en el caso de la Ley General de Desaparición Forzada cabe señalar que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁷ corresponde al Congreso de la Unión su expedición, ya que, entre otros aspectos, dicha legislación establece los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.⁴⁸

84. Incluso, en su artículo 6 establece su régimen de supletoriedad para los casos no previstos en la ley e indica que las operadoras jurídicas podrán acudir a las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, al Código Penal Federal y a las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley

⁴⁶ Como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), visible en la página 1065 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, materia constitucional, Décima Época que dio a conocer la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 2003161, bajo el rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."

⁴⁷ **"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; ..."

⁴⁸ En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en sus artículos 1 y 3 estableció:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

"Artículo 3. La aplicación de la presente ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona."



General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.⁴⁹

85. En este sentido, a diferencia de otras leyes generales que únicamente establecen bases de coordinación y principios, la legislación en consulta actúa como parámetro de regularidad de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, en virtud de que aquélla establece reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones; asimismo, establece la distribución competencial y las bases de coordinación.⁵⁰

86. Por tanto, si el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, reserva como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, de ello se sigue que se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Política del País, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que conforme con el régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

87. Incluso la disposición en mención, cuya expedición se reserva a la Federación, no puede ser supletoria a la normatividad local, dado que aquélla define el contenido de esta última.

88. Argumentos similares son aplicables para el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que la ley impugnada tampoco puede prever la supletoriedad de esa codificación en lo no previsto por ella.

89. Esto es así en atención a que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva la facultad de legislar sobre la materia procedimental penal

⁴⁹ "Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁵⁰ El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera "como mínimo, los tipos penales y sus sanciones", así como la "distribución de competencias y las formas de coordinación", goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.



de conformidad con la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Política del País.⁵¹

90. Esta línea argumentativa se robustece con el hecho de que el artículo 19 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas⁵² expresamente reconoce que la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en ella será conforme con las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.⁵³

91. Por lo tanto, el Poder Legislativo Local únicamente tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita

⁵¹ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales; ..."

⁵² **"Artículo 19.** Los delitos previstos en esta ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales."

⁵³ Para robustecer dichos señalamientos es de destacarse que los artículos 1 y 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el ámbito de aplicación y el objeto indican que la codificación en comento es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y **locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Asimismo, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.



la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁵⁴ pero no tiene atribución para prever a dicha codificación como una norma de aplicación supletoria al ordenamiento impugnado.

92. Ahora bien, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de las porciones normativas "la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte" del artículo 6 impugnado.

93. En relación con la Ley General de Víctimas, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política del País,⁵⁵ su expedición corresponde al Congreso de la Unión, ya que en la misma se debe establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno.

94. Además, entre otras cuestiones, conforme al artículo 1o. de dicha legislación se obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus Poderes Constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. De igual forma, las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en dicha legislación, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social.

95. Por ende, las facultades de las entidades federativas para legislar sobre esta materia se encuentran limitadas a aquellas que, conforme con el régimen de concurrencia y coordinación, les otorga el Congreso de la Unión, pues la Ley

⁵⁴ Así se desprende el artículo octavo transitorio que indica: "Legislación complementaria En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento".

⁵⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."



General de Víctimas es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y de aplicación directa para las entidades federativas.

96. De esta manera, el legislativo local no cuenta con atribución para prever a dicha legislación como una norma de aplicación supletoria al ordenamiento impugnado.

97. Por su parte, respecto a la mención de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte debe decirse que las entidades federativas también son incompetentes para regular cualquier cuestión relacionada con dichos instrumentos, de tal forma que no pueden considerar a dichas disposiciones como supletorias de las normas locales que expiden.

98. Inicialmente, es importante precisar que, para su reconocimiento en el Estado Mexicano, los tratados internacionales deben celebrarse por el presidente de la República y aprobarse por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales.⁵⁶

99. Por otro lado, en sus artículos 1o. y 133, la Constitución Política del País establece que se tratan de instrumentos que cuando versan sobre derechos humanos fungen como parámetro de regularidad constitucional y que en general

⁵⁶ Dichas facultades se encuentran establecidas en los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, ambos de la Constitución Política del País, que a la letra establecen:

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

"...

"Además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba**, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos."

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"X. Dirigir la política exterior y **celebrar tratados internacionales**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ..."



se constituyen (en conjunto con la Constitución Política y con las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella) como la Ley Suprema de la Unión.⁵⁷

100. Adicionalmente, en el artículo 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que en ningún caso las entidades federativas pueden celebrar tratados con potencias extranjeras.⁵⁸ De darse ese hecho, todo lo estipulado en dichos tratados carecería de fuerza de ley para los habitantes de la entidad respectiva. Esto porque las únicas autoridades con facultades constitucionales para celebrar y aprobar tratados internacionales recaen en el presidente de la República y el Senado, respectivamente.

101. Así, considerando que los tratados internacionales que sean acordes con la Constitución integran la Ley Suprema de la Unión y, por ende, son de aplicación directa, los Congresos Locales se encuentran impedidos para establecer que los mismos funjan como disposiciones supletorias de una ley local, como es el caso de la norma general impugnada.

102. En suma, debe declararse la invalidez del artículo 6 de Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, en las porciones normativas que indican "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas" así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte" por ser contrarias a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, en virtud de que fueron emitidas por una autoridad que no contaba con competencia para hacerlo.

⁵⁷ **Artículo 1o.** ...

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

"...".

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. "

⁵⁸ **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

"...".



103. Es oportuno señalar que las consideraciones expuestas son similares a las que sustentó este Pleno del Tribunal Constitucional al resolver, como lo destacó la demandante, la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,⁵⁹ en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

104. De igual forma, la acción de inconstitucionalidad 79/2019, que estudió entre otros, el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco.⁶⁰

105. También, la acción de inconstitucionalidad 104/2019, en la que se examinó el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.⁶¹

⁵⁹ Corresponsdiente a la sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho y aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los **artículos 2, párrafo segundo**, 3, fracción IX, 7, 8 y 47 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

⁶⁰ Resuelta en sesión del veintitrés de abril de dos mil veinte y aprobada por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de dicho precepto en las porciones normativas que indican "la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal", "la Ley General de Víctimas" y "así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte." Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, votaron por la invalidez total del precepto.

⁶¹ Resuelta el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por la invalidez de tal precepto en los enunciados normativos que señalan "la Ley General en Materia de Desaparición



106. Asimismo, la acción de inconstitucionalidad 184/2020, en la que se examinó el artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.⁶²

VII. EFECTOS

107. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan 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.

108. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

I. La fracción VII del artículo 45 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.

II. Las porciones normativas que indican "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas" así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte" del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.

Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales"; por extensión, la de sus diversas porciones normativas "el Código Penal Federal", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte".

⁶² Aprobada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea (quien formuló voto concurrente), por la invalidez del precepto en mención en la porción normativa "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales".



109. Retroactividad: La invalidez surtirá efectos retroactivos al uno de enero de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

110. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez: La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

111. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

112. Notificaciones: Además, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse a la Jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

VIII. DECISIÓN

113. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 6, en sus porciones normativas "la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley



General de Víctimas" así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte", y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, en atención a los apartados VI y VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo al sobreseimiento, consistente en no sobreseer respecto de los artículos 6 y 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.



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 separándose de los párrafos del treinta y tres al cincuenta y dos, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos del treinta y tres al cincuenta y dos, Piña Hernández separándose de los párrafos del treinta y tres al cincuenta y dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo al sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte", de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez de todo el precepto. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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



Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al primero de enero de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

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 VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y aislada P. IV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 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 13 de febrero 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 102/2020.

El doce de julio de dos mil veintidós el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro y determinó, entre otras cosas, sobreseer parcialmente en el juicio en relación con el artículo 23, fracción II, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México. Como tal precepto establecía un requisito para acceder al cargo de titular de la comisión de búsqueda y el Congreso Local lo derogó durante la sustanciación del juicio, cesaron sus efectos.

La mayoría de quienes integramos el Tribunal Pleno, sin embargo, llegó a una conclusión diversa respecto de los artículos 6 y 45, fracción VII, de esa misma legislación. Mientras que el primero de esos preceptos establecía la supletoriedad de los ordenamientos penales, el segundo contemplaba la facultad de la fiscalía especializada para solicitar autorización a la autoridad judicial para intervenir comunicaciones privadas. A pesar de que ambas disposiciones habían sido reformadas durante la sustanciación del juicio, se estimó que su



contenido era de naturaleza penal y, consecuentemente, que no habían cesado en sus efectos. Contra lo que sostuvo la mayoría, considero que la acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse en su totalidad.

En términos generales, entiendo que el motivo de la mayoría para sostener que no se actualizaba la cesación de efectos fue que podrían presentarse situaciones jurídicas concretas que, como continuarían siendo regidas por la norma anterior a la reforma, justificarían una eventual declaratoria de inconstitucionalidad con efectos retroactivos.¹ Más allá de que ya he manifestado que, a mi juicio, ese tipo de normas no constituyen materia penal,² estimo, sin embargo, que su posible ultraactividad tampoco impide en modo alguno que se actualice la cesación de efectos. Aquellas situaciones individuales, propias de los procedimientos que todavía podrían encontrarse en trámite, no pueden desestimar la improcedencia de un juicio que por definición únicamente ejerce control *abstracto* de constitucionalidad. Esto, desde luego, no implica que los derechos constitucionales de aquellas personas inmersas en esos procedimientos queden sin garantías jurisdiccionales, toda vez que el juicio de amparo constituye una vía para controvertir esa clase de violaciones.

Por lo tanto, si la ley reglamentaria dispone que la cesación de los efectos de las normas generales impugnadas desemboca en la improcedencia del juicio³ y esto acontece justamente cuando éstas son reformadas o sustituidas,⁴ ello es razón suficiente para sostener válidamente que el juicio debe sobreseerse.

Incluso, el hecho de que la finalidad de la acción de inconstitucionalidad consista en la expulsión de normas del sistema jurídico y que esa pretensión haya quedado satisfecha con las reformas que sufrieron los preceptos impugnados me conducen al mismo resultado. Por tales motivos, contra lo que sostuvo la

¹ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada P. IV/2014 (10a.), del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS. CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

² Véase el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 104/2019.

³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ..."

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

⁴ En este sentido, véase la razón esencial de la jurisprudencia P./J. 24/2005 del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."



mayoría de los integrantes del Pleno, estimo que la acción de inconstitucionalidad tuvo que ser sobreseída en tu totalidad.

Nota: La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, con número de registro digital: 2005882.

La tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782, con número de registro digital: 178565.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 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 102/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el doce de julio de dos mil veintidós el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 102/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que –entre otras cuestiones–, declaró la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas*" así como "*y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte*", de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve; por establecer remisiones a disposiciones exclusivas del Congreso de la Unión.

La mayoría de Ministras y Ministros votó por la invalidez de las porciones normativas "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas*" así como "*y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte*", pues las Legislaturas Locales no están facultadas para establecer que las referidas legislaciones sean supletorias, por lo que contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Al respecto, tal



como anuncié en dicha sesión plenaria, considero que no sólo son inválidas las referidas porciones normativas, sino todo el precepto.

En ese sentido, suscribo este voto para desarrollar las razones por las que voté por la invalidez total del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México.

a. Criterio mayoritario

El artículo 6 impugnado establece el régimen supletorio para la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, es decir, que en todo lo no previsto en la ley, serán aplicables la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación Civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte.¹

La mayoría del Pleno declaró la inconstitucionalidad únicamente de las porciones "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas*" así como "*y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte*", ya que tales ordenamientos no pueden preverse como parte del régimen supletorio de la legislación local, porque el Congreso Estatal carece de competencia para ello.

En relación con la **Ley General de Desaparición Forzada**, se señaló que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión su expedición, ya que, entre otros aspectos, dicha legislación establece los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Argumentos similares fueron sostenidos respecto del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, pues el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva la facultad de legislar sobre la materia procedimental penal de conformidad con la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución General.

¹ **Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México**

"**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte."



Asimismo, para la **Ley General de Víctimas**, pues conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política del País, su expedición corresponde al Congreso de la Unión, ya que en la misma se debe establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, respecto a los **tratados internacionales**, se estableció que éstos son de aplicación directa, pues integran la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 constitucional,² por lo que la Legislatura Local está impedida para establecer que sean de aplicación supletoria a la ley local.

b. Razones de diseño

Contrario a lo resuelto por la mayoría del Pleno, considero que la invalidez del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México no tuvo que limitarse a las porciones normativas "*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas*" así como "*y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte*", sino que debió invalidarse en su totalidad.

El artículo 6 impugnado de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México³ dispone que "*en todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte*".

Al respecto considero que tuvo que declararse la invalidez total del artículo, toda vez que –como lo he reiterado en diversos precedentes–⁴ la supletoriedad en materia

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

³ **Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México**

"**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas, la legislación civil de la Ciudad de México y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁴ Acción de inconstitucionalidad 79/2019, resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte; la acción de inconstitucionalidad 128/2019, resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte; la acción de



de desaparición forzada ya fue regulada por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia constitucional,⁵ al expedir la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas –específicamente en su artículo 6–⁶ y, por lo tanto, no le es disponible a los Congresos de las entidades federativas variar esta norma.

En efecto, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General establece la facultad exclusiva para emitir una ley general en la materia de desapariciones forzadas que contemple, como mínimo, los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; creando así, un solo sistema normativo en la materia.

Dentro de ese sistema normativo, el Congreso de la Unión se encargó de legislar, entre otros aspectos, la supletoriedad de normas en materia de desapariciones forzadas y estableció que, para todo aquello no previsto en la ley, serán aplicables las disposiciones del *Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte*.⁷

inconstitucionalidad 88/2019, resuelta el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, y la acción de inconstitucionalidad 184/2020 resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**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."

6 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

"**Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

7 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas



Así, toda vez que el Congreso de la Unión ya ha regulado la figura de supletoriedad en esta materia desde la ley general, incluyendo la referencia a las legislaciones civiles en la materia, no puede haber una supletoriedad específica para las leyes locales. De permitirse que exista una supletoriedad específica para los silencios de la ley local, se generaría un conflicto en torno a si se debe aplicar la regla de supletoriedad de la ley general o de la ley local, pues ambos ordenamientos se complementan y serían aplicables para regular una misma materia en un mismo ámbito espacial: la desaparición forzada de personas en la Ciudad de México.

Por lo tanto, considero que el artículo impugnado es inconstitucional en su totalidad al variar la regla de supletoriedad prevista en el artículo 6 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, aspecto para el cual el Congreso Estatal carece de competencia, al haber sido regulado por el Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia exclusiva.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse inválida la totalidad del artículo 6 impugnado de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, y no sólo las porciones normativas "*la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas*" así como "*y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte*".

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 102/2020.

1. En sesión pública de doce de julio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 102/2020, promovida por la

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de dos artículos de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. En particular, el artículo 6 en las porciones normativas que indican "**la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas**", así como "**y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte**" y el artículo 45, fracción VII. Es en relación con este último la razón del presente voto concurrente, en donde la pregunta consistió en saber si ¿es constitucional la facultad de la fiscalía especializada de solicitar a la autoridad judicial la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas?

I. Postura mayoritaria

2. En lo que interesa a este voto concurrente, el Pleno declaró la invalidez del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, porque la facultad de solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y no a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas de la entidad federativa.
3. Para llegar a tal determinación, se aplicaron las acciones de inconstitucionalidad 77/2018, 5/2019, 104/2019 y 114/2020 en las que se analizaron problemáticas similares, tomando como punto de partida el estudio el artículo 16 de la Constitución Federal, y por tanto, se llegó a la conclusión de que la norma impugnada es inconstitucional, porque de conformidad con el artículo 44, apartado A, puntos 1 y 4, de la Constitución de la Ciudad de México, el fiscal general Justicia de la Ciudad de México es el titular de la función de procuración de justicia, y por ende, el único facultado en la entidad para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas sin que exista la posibilidad de delegar esa facultad.

II. Razones de la concurrencia

4. La concurrencia es únicamente para apartarme de las razones para declarar la invalidez del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México. Si bien coincido con la invalidez de la norma impugnada, en mi opinión, **la razón es por la falta de competencia del legislador estatal**



para regular la materia procedimental penal que corresponde al Congreso de la Unión, cuyo estudio es preferente respecto del planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5. Considero que el precepto impugnado regula un aspecto procesal penal, ya que se refiere a la facultad para solicitar la autorización de intervenciones de comunicaciones privadas, en torno a la etapa de investigación,¹ por lo que, al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión de ningún modo puede ser regulada por las Legislaturas Estatales, **ni siquiera en forma de reiteración**, pues desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (nueve de octubre de dos mil trece –artículo segundo transitorio–), las entidades federativas ya no pueden expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia pueden expedir legislación que involucrara el procedimiento penal.
6. Además, lo previsto en el artículo impugnado no involucra regulación complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino que se trata de la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, dentro de un contexto penal, que implica necesariamente el desarrollo de una técnica de investigación.²

¹ De manera ilustrativa, es de señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente, en su capítulo III, denominado "técnicas de investigación", en su artículo 252, establece una serie actuaciones en la investigación que requieren autorización previa del Juez de Control, entre ellos, la intervención de comunicaciones privadas. Asimismo, los numerales 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301 y 302 establecen quiénes son los sujetos legitimados para solicitarla, lo que implica las posibilidades del sistema de comunicación a intervenir, el plazo que tiene el Juez para resolver la solicitud, las responsabilidades de los servidores públicos para su ejecución, los requisitos que deberá contener dicha solicitud, el plazo de la intervención, el contenido que deberá tener la resolución judicial que autoriza la intervención, esto es, las características de la intervención, sus modalidades, límites y modos específicos de colaboración por parte de las instituciones privadas y públicas.

² Sobre la normatividad complementaria cabe señalar que el Tribunal Pleno la ha entendido como de carácter instrumental, esto es, como algo necesario para poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, o cuestiones necesarias para implementar o llevar algo a cabo. Se ha precisado incluso que la autorización de emitir legislación instrumental, de ninguna manera autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien a recomponer las figuras ya existentes con nuevas condiciones para su realización, se trata sólo de la expedición de las normas necesarias para la instrumentación



7. En estas condiciones, llego a la misma conclusión de invalidez, pero por la falta de competencia para legislar en una materia que es exclusiva del Congreso de la Unión, y considero que ésta es la razón que debió sostenerse en las consideraciones de la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 102/2020.

En la sesión del doce de julio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnando, entre otros, el artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, publicada mediante el decreto de treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve por el cual se expidió dicha ley y se abrogó la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición por Particulares en la Ciudad de México.

En la presente acción se analizó la constitucionalidad, entre otras, de las siguientes porciones normativas resaltadas:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas**, la Ley de Víctimas, la Legislación Civil de la Ciudad de México **y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte.**" (énfasis añadido)

Resolución del Tribunal Pleno. El Tribunal Pleno decidió declarar la invalidez de las porciones normativas "la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas" así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte" del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, ya que, debido al carácter de tales

del sistema. Al respecto véase por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 102/2014, resuelta el dieciséis de mayo de dos mil diecisiete.



instrumentos normativos, el Congreso Local carece de competencia para determinarlas como normas de aplicación supletoria a la ley local de búsqueda.

Al respecto, si bien coincido con la declaratoria de invalidez decretada en la sentencia, respetuosamente considero que debió invalidarse la totalidad del artículo 6, pues la regla de supletoriedad ya fue regulada en la ley general de la materia, por lo que es un aspecto sobre el cual el legislador local carece de competencia.

I. Invalidez del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México

Comparto el sentido de la mayoría en cuanto a declarar la invalidez de las porciones "la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea Parte" del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México; no obstante, en contraste a lo establecido en la sentencia,¹ considero que la regla de supletoriedad en la materia se encuentra vedada al legislador local, pues el Congreso de la Unión ya lo delimitó en la ley general aplicable.

El Congreso de la Unión, en virtud de su facultad constitucional prevista en el artículo 73, fracción XXI, fracción a),² emitió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que delimita el parámetro en la materia y que, por su naturaleza constitucional, debe ser aplicada por las autoridades federales y locales.

Así, la propia ley general señala que tiene por objeto "establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece la Ley

¹ Párrafos y80 a 106 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 102/2020.

² "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. ..."



General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas".³

De esta forma, si bien se establece un régimen de concurrencia y coordinación en esta materia, ello debe ser acorde con lo dispuesto por el Congreso de la Unión respecto a la distribución de competencias y sus modalidades entre los distintos órdenes de gobierno.

En esta ley general, el legislador federal estableció el régimen de supletoriedad aplicable a la materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares de la siguiente manera:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

Como se advierte, el Congreso de la Unión definió la regla de supletoriedad aplicable en la materia, incluidas las legislaciones civiles locales. Por consiguiente, la ley general, al constituir el parámetro de validez al que se encuentran sujetas las leyes locales impide al legislador local definir el régimen de supletoriedad, pues éste ya fue regulado.

Lo contrario podría implicar un conflicto sobre la supletoriedad de la ley general con la ley local en casos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares de los que las autoridades de la Ciudad de México tengan competencia; y, además, podría constituir una alteración del parámetro en materia de desaparición, así como de las garantías del derecho de toda persona a ser buscada.

En consecuencia, considero que no sólo debieron invalidarse las porciones normativas señaladas, sino la totalidad del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, ya que el legislador local carece de competencia para regular la regla de supletoriedad aplicable a la materia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2023.

Este voto se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ Artículo 2 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN MATERIA PENAL Y PROCESAL PENAL, ASÍ COMO LAS RELACIONADAS CON EL ÁMBITO DE SUS FUNCIONES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN VII, Y 19, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

III. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.

IV. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.

V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

VI. DELITO DE TALA DE ÁRBOLES URBANOS EN EL ESTADO DE YUCATÁN COMETIDO A NOMBRE, BAJO EL AMPARO O A BENEFICIO DE UNA PERSONA MORAL O JURÍDICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA JURÍDICA DE ESTE DELITO LA PROHIBICIÓN DE QUE LA PERSONA MORAL INculpADA REALICE DETERMINADOS NEGOCIOS U OPERACIONES HASTA POR 2 AÑOS, SIN DELIMITAR O DISTINGUIR LA CLASE O EL TIPO DE NEGOCIO U OPERACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR DETERMINADOS NEGOCIOS U OPERACIONES HASTA POR 2 AÑOS", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 256/2020, EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).



VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR DETERMINADOS NEGOCIOS U OPERACIONES HASTA POR 2 AÑOS", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 256/2020, EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 202 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR DETERMINADOS NEGOCIOS U OPERACIONES HASTA POR 2 AÑOS", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 256/2020, EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 233/2020. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 10 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: PABLO RAÚL GARCÍA REYES.

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

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el catorce de agosto de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alejandro Gertz Manero, en su carácter de fiscal general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:



Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Yucatán.
- B. Gobernador del Estado de Yucatán.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículo 202 Bis del Código Penal del Estado de Yucatán, en la porción "la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años", precepto adicionado mediante Decreto Número 256/2020, publicado en el Diario Oficial del Estado el veintidós de julio de dos mil veinte.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son esencialmente los siguientes.

La disposición impugnada transgrede el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, ya que no describe ni precisa cuáles son o pueden ser los negocios u operaciones que se le prohibirán a la persona moral o jurídica como pena por la comisión del injusto, en contravención a lo dispuesto en los artículos 14 constitucional y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al examinarse la validez de las leyes penales, debe analizarse que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que la pena sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr la resocialización del sentenciado con su aplicación.

En el artículo 9 de la Convención Americana de los (sic) Derechos Humanos se señala que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas según el derecho aplicable, por ello en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal.



En síntesis, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las normas que no establecen de manera clara los elementos que las componen, transgreden el principio de legalidad establecido en el artículo convencional referido.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 583/2013, en sesión de once de septiembre de dos mil trece, sustentó que el artículo 14 constitucional consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

De modo que al legislador le es exigible la emisión de disposiciones claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como el establecimiento de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 157/2007, se determinó que el principio de tipicidad o taxatividad consiste en que las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón y la prohibición de tipos penales ambiguos.

También, al fallar la acción de inconstitucionalidad 137/2017, el Tribunal Pleno invalidó los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, ya que su contenido generaba incertidumbre al no señalar con claridad los delitos a los que le serían aplicables las penas adicionales de destitución e inhabilitación.

De igual manera, en la acción de inconstitucionalidad 88/2016, el Pleno de la Suprema Corte precisó que, en acatamiento al principio de aplicación exacta de la ley en materia penal, cualquier pena que se imponga por la comisión de un delito debe estar incluida en la ley y señalar con precisión tanto la conducta ilícita como la duración de la sanción que corresponda.



El artículo 28, fracción X, del código penal en estudio ya prevé como sanción para las personas morales la prohibición de llevar a cabo determinados negocios, actividades u operaciones, y lo establece de manera genérica (como el artículo impugnado), lo cual se estima viable, pues se hace referencia al tipo de sanción que puede imponerse a estas personas en la parte general de la legislación.

Por su parte, el artículo 202 Bis impugnado del Código Penal del Estado de Yucatán tiene por objeto sancionar el derribo doloso de árboles urbanos sin previa autorización emitida por la autoridad correspondiente; asimismo, cuando la conducta sea cometida a nombre o bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, se impone como sanción la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por dos años.

La norma no describe en su contenido normativo cuáles son o pueden ser los negocios u operaciones que se prohibirán a la persona moral o jurídica como pena por la comisión del injusto; esto es, en lo que respecta a la sanción, el tipo penal es vago e impreciso; no se encuentra estructurado de manera clara, de tal forma que permita imponer en cada caso la consecuencia jurídica por el quebranto a la ley.

Si bien el propio Código Penal establece, por un lado, que las sanciones y medidas de seguridad podrán ser, entre otras, la prohibición de realizar determinados negocios, operaciones o actividades (artículo 28, fracción X) y, por otro, que el órgano jurisdiccional podrá prohibir a las personas morales la realización de determinados negocios, operaciones o actividades, siempre que tengan relación directa con el delito cometido (artículo 52, tercer párrafo), de suyo no subsana el vicio de inconstitucionalidad impugnado.

Lo anterior, porque las porciones normativas mencionadas únicamente enuncian, de manera genérica, las sanciones y medidas de seguridad y la facultad del órgano jurisdiccional para aplicar la prohibición respectiva, que se impondrá a las personas morales o jurídicas por los delitos contemplados en el propio ordenamiento sustantivo, lo cual es propio de la parte general de cualquier legislación penal.



Es decir, el legislador debió determinar con precisión qué tipo de actos son o pueden ser los prohibidos, derivados de las conductas contempladas en el numeral 202 Bis, el cual está en la parte especial del código, por tratarse de un delito en concreto.

Así, la disposición impugnada carece de la precisión necesaria para imponer la sanción a las personas morales o jurídicas que cometan el delito de derribo doloso de árboles, lo que genera incertidumbre jurídica, tanto para el operador como para el destinatario de la norma.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 233/2020 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de veinticuatro de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus informes respectivos.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de la norma impugnada, con base en los argumentos siguientes:

- Es cierto el acto impugnado, toda vez que, en efecto, promulgó y ordenó la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán del decreto impugnado, ajustándose dicha actuación a las disposiciones legales aplicables.

- Refiere que la acción de inconstitucionalidad es improcedente en lo que a ese órgano respecta, pues lo único que se hizo fue cumplir con la obligación que como gobernador del Estado le imponen los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracción VII, del Código de Administración Pública de esa entidad.



- Por su parte, expresó que el concepto de invalidez formulado es infundado, pues en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de dicha ley.

- Asimismo, en el artículo 41, primer párrafo, constitucional se dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos constitucionalmente y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

- Por tanto, la capacidad de legislar de las entidades es una facultad para emitir sus propias leyes, siempre que se ajusten y no contravengan el espíritu de la Constitución Federal.

- De ahí que también en el artículo 116 constitucional se instituya una serie de principios básicos que deben inspirar y determinar la conformación de los poderes locales y el orden constitucional de las entidades federativas, por lo que, contrario a lo que afirma el promovente, los actos legislativos que culminaron con la expedición del decreto impugnado están debidamente fundados y motivados, de conformidad con el artículo 30, fracción V, de la Constitución Local, en el que se faculta al Congreso para dar, interpretar y derogar leyes y decretos.

- Lo anterior, sin que se pueda exigir a cada una de las autoridades que participaron en el proceso de creación que expliquen los motivos que tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo. Al rendir su informe, el Congreso Local sostuvo que la disposición impugnada fue emitida en estricto apego al ámbito competencial de facultades establecido en la Constitución del Estado de Yucatán y manifestó lo siguiente:



- Al legislar respecto a las sanciones para quien derribe dolosamente uno o más árboles urbanos sin previa autorización emitida por la autoridad correspondiente, en términos de lo dispuesto en la Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano del Estado de Yucatán, bajo nombre, al amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a ésta se le impondrá la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por dos años, y no se perdió de vista el principio de legalidad, ya que para dar cumplimiento a lo anterior se realizó un análisis de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

- En la actualidad, la población ha incrementado desmesuradamente, lo que trae consigo el consumo desmedido de los recursos naturales, generando un impacto negativo en el planeta.

- Bajo esa tesitura, el árbol urbano es un elemento fundamental en el paisaje de la ciudad, brinda beneficios de orden ambiental, estético, paisajístico, recreativo, social y económico, los cuales son aprovechados de varias formas por la población, a tal punto que se constituye en uno de los indicadores de los aspectos vitales y socioculturales de la ciudad.¹

- Asimismo, los árboles son los encargados de absorber el bióxido de carbono, que es de los principales causantes del calentamiento global, así como el óxido de nitrógeno, amoníaco, azufre y ozono, lo que mejora la calidad del aire y de la vida de la sociedad.

- Entre los beneficios más importantes que proveen los árboles al medio ambiente se encuentran: el control de la contaminación, la regulación del clima, el control de la erosión, la protección de los cuerpos de agua, el paisaje, la recreación de sus habitantes en espacios públicos, un aporte cultural y simbólico, entre otros.

- Bajo esa premisa, el derecho a un medio ambiente sano está previsto en los artículos 4o. de la Constitución Federal y 86 de la Constitución Local. En ese

¹ Wiesner, C. Diana. *Metodología para la definición de una Estrategia de Arborización*. Foro de Arborización Urbana. Bogotá 2000.



sentido, tal como lo establece la exposición de motivos de la Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano del Estado de Yucatán, una de las afectaciones principales es que el arbolado urbano es víctima de podas inmoderadas y derribos injustificados que se realizan clandestinamente.

- Si bien, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano del Estado de Yucatán, se permitirá cortar la raíz o el derribo de un árbol, siempre y cuando se determine que se afecta la seguridad de los bienes muebles o infraestructura urbana, entre otros, lo cierto es que ello requiere de la autorización del Ayuntamiento, lo cual deberá ser avalado a través del técnico autorizado para tal fin.

- De este modo, al establecer que quien derribe dolosamente uno o más árboles urbanos sin autorización emitida por la autoridad correspondiente, lo cometa a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, y que a ésta se le impondrá la consecuencia consistente en la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por dos años, multa hasta por doscientos días, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido, con ello se da cumplimiento a lo establecido en las legislaciones antes citadas, pues es una forma en la que el Estado interviene para garantizar el respeto al derecho a un medio ambiente sano para la sociedad yucateca.

- Asimismo, es pertinente señalar que el Código Penal del Estado, en el cuarto párrafo de su artículo 52, establece que el órgano jurisdiccional podrá prohibir a las personas morales la realización de determinados negocios, operaciones o actividades, siempre que tengan relación directa con el delito cometido.

- Por tanto, es evidente que el promovente omitió realizar un análisis integral y reforzado del artículo al sólo tomar en cuenta la literalidad de la reforma, pues el Código Penal del Estado ya contempla esta prohibición para las personas morales. Consecuentemente, es inoperante el concepto de violación del promovente.

- El principio de legalidad y seguridad jurídica se encuentra contenido en el artículo 14 constitucional, mismo que es respetado por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten generan



certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, de tal forma que se le impida actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha potestad.

- Esto no implica que el legislador deba establecer un procedimiento detallado para regular todas y cada una de las relaciones que se entablen entre particulares y autoridades, siendo suficiente señalar los elementos mínimos para que la colectividad esté en aptitud de hacer valer sus derechos y, aunado a esto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

- Por tanto, es constitucional la modificación del Código Penal del Estado de Yucatán en materia de delitos contra el medio ambiente realizada, ya que la misma tiene como objeto regular podas inmoderadas y derribos injustificados que carecen de especificaciones técnicas y garantizar el derecho de la sociedad yucateca a un medio ambiente sano, que recae en una cuestión de orden público e interés social.

SÉPTIMO.—**Cierre de la instrucción.** Formulados los alegatos de la accionante 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 la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal 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 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, ya que se plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal del Estado de Yucatán con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

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



Mexicanos 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.

Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptuara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio de impugnación. Más bien se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso la norma impugnada fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintidós de julio de dos mil veinte, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.



En ese sentido, la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de agosto de dos mil veinte; por tanto, cabe concluir que su presentación resulta oportuna.

TERCERO.—Legitimación. La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por Alejandro Gertz Manero, en su carácter de fiscal general de la República,² lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 202 Bis del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante Decreto número 256, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de julio de dos mil veinte, se considera que cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad.³

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado ...

"XIII. Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, y"

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

"...

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

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

"...

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

³ De conformidad con la siguiente normativa interna de la Fiscalía General de la República.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

"Artículo 5. Funciones de la Fiscalía General de la República ...

"VII. Intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, y"

"Artículo 19. Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República:

"La persona titular de la Fiscalía General de la República intervendrá por sí o por conducto de los fiscales y demás órganos de la fiscalía en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables y tendrá las siguientes facultades: ...

"XXIV. Aquellas facultades establecidas en los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al fiscal general de la República, y"



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán sostiene en su informe que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad por cuanto hace a dicho órgano, ya que únicamente se cumplió con las formalidades de promulgación y publicación que establece su Constitución.

Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II, y 64 de la ley reglamentaria ya citada,⁴ 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.

Por lo que el Ejecutivo Local debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a la norma jurídica impugnada frente a la Constitución Federal.⁵

⁴ 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."

⁵ Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE



En este sentido, al no advertir alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** De acuerdo con la accionante, el artículo 202 Bis del Código Penal del Estado de Yucatán vulnera el principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, en transgresión a lo dispuesto en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, afirma que la disposición impugnada carece de la precisión necesaria para imponer una sanción a las personas morales o jurídicas que cometan el delito de derribo doloso de árboles urbanos, lo que genera incertidumbre jurídica tanto para el operador como para el destinatario de la norma, pues el legislador local debió determinar con precisión qué tipo de actos son o pueden ser los prohibidos, derivado de las conductas contempladas en ese numeral.

IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

Registro digital: 164865. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.



Asimismo, reconoce que, si bien el Código Penal del Estado de Yucatán ya contempla la prohibición de realizar determinados negocios, operaciones o actividades en los artículos 28, fracción X, y 52, tercer párrafo, esto no subsana el vicio de inconstitucionalidad alegado, pues dichos preceptos sólo enuncian genéricamente las sanciones y medidas de seguridad que podrá imponer el órgano jurisdiccional por todos los delitos contemplados en el propio ordenamiento sustantivo, lo cual es propio de la parte general de cualquier legislación penal.

A efecto de entrar en materia, es necesario aludir al principio de taxatividad que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal, consagrado en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

Por lo que hace a estas normas de rango constitucional, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, precisamente, en el tercer párrafo del citado artículo 14 se encuentra de manera explícita la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la cual no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a los contenidos de la ley (los cuales deben quedar redactados de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos).

⁶ "Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en relación a esta disposición al resolver, entre otros, el Caso de Fermín Ramírez Vs Guatemala, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90), y el Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve. (párrafo 121)

⁷ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."



Ello, pues por un lado, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas y, por otro lado, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.⁸

Entre muchos otros precedentes, al resolverse el veinte de junio de dos mil trece la acción de inconstitucionalidad 29/2011,⁹ este Tribunal Pleno sostuvo que

⁸ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95 del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82 del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84 del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

⁹ Resuelta el veinte de junio de dos mil trece, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 373 del Código Penal de Veracruz, que contenía el delito de perturbación al orden público.

Por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de



las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. El acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas

García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del precepto impugnado, relacionadas con la violación al principio de taxatividad. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Otros precedentes en los que se han retomado algunas de estas consideraciones son:

Acción de inconstitucionalidad 88/2016, resuelta el veinte de agosto de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en las porciones normativas que señalan: "suspensión o" y "La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código.", del Código Penal del Estado de Puebla. Resuelto por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Acción de inconstitucionalidad 137/2017, resuelta el primero de octubre de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar la invalidez de las palabras "a dichas sanciones" contenidas en la primera parte del segundo párrafo y párrafos tercero y cuarto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal.

Resuelta por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Acción de inconstitucionalidad 61/2018, resuelta el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar la invalidez de la porción normativa "suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses" del artículo 202 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, que establece el delito de incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán por distintas razones de proporcionalidad y presidente Zaldivar Lelo de Larrea con precisiones. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Acción de inconstitucionalidad 53/2019, resuelta el ocho de junio de dos mil veinte, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 229, fracción II, en las porciones normativas que dicen: "se impondrá de siete a doce años" e "y multa"; así como del artículo 225, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: "Se aplicará de siete a doce años" e "y multa", del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, que regulan el delito de violación equiparada, violación impropia y abuso sexual contra persona menor de quince años.

Aprobado por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Acción de inconstitucionalidad 84/2019, resuelta el veinte de julio de dos mil veinte, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derechos sucesorios" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, que establece el delito de homicidio y lesiones calificadas.



que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma.

Ante ese contexto, se explicó que en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho,¹⁰ el cual se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual, está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.¹¹ En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.¹²

Asimismo, se destacó que esta Suprema Corte ha entendido el principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, que abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, el principio de legalidad queda integrado de la siguiente manera: 1) *nullum crimen sine lege stricta* o *sine lege certa* (principio de taxatividad); 2) *nullum crimen sine lege praevia* (principio de no retroactividad) y 3) *nullum crimen sine lege scripta* (principio de reserva de ley).

Como se dijo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al

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

¹⁰ Ferreres Comella, Víctor, "El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia", Civitas, Madrid, 2002, página 21.

¹¹ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, número 24, Universidad de Alicante, 2001, página 527.

¹² Ferreres Comella, Víctor, *Op. Cit.*, página 21.



delito de que se trate. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;¹³ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, lo que se pretende más bien es que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.¹⁴

¹³ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *Op. Cit.*, página 120.

¹⁴ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o



Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Por otro lado, de manera coincidente al Tribunal Pleno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal. Es decir, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal se puede advertir una vertiente que consiste en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir de manera clara las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.¹⁶

profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Décima Época, tipo de tesis: Jurisprudencia, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materias constitucional y penal, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131].

¹⁵ Consideraciones que derivan del amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto en sesión de seis de febrero de dos mil trece. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

¹⁶ Asimismo, es criterio que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye) y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).



Empero, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. La exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

Así, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

El análisis del grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas y (iv) a sus posibles destinatarios.¹⁷

¹⁷ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como la tesis 1a./J. 54/2014 (10a.) de



En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

Finalmente, es importante resaltar que, a pesar de que estas consideraciones sobre el principio de taxatividad derivaron de asuntos en los que se analizaron tipos penales cuyos supuestos y consecuencias normativas iban dirigidas hacia personas físicas, esto no las hace inaplicables para el estudio de disposiciones dirigidas a regular y sancionar la conducta de personas morales o jurídicas.

Esto es así, pues en la medida en que un ordenamiento como el Código Penal u otra ley reconozca a una persona moral como sujeto independiente de derechos y obligaciones e imponga consecuencias a su actuar y capacidad, sus disposiciones podrán contrastarse con el contenido de derechos fundamentales que resulten necesarios para la realización de sus fines, para proteger su existencia, identidad y asegurar el libre desarrollo de su actividad, como en este caso resulta del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.¹⁸

rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131.

¹⁸ Lo anterior de conformidad con la tesis P. 1/2014 (10a.), de rubro: "PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL



Señalado lo anterior, en el presente caso, el precepto impugnado del Código Penal del Estado de Yucatán, establece lo siguiente:

"Artículo 202 Bis. Se impondrá sanción de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a cien días multas, a quien, derribe dolosamente uno o más árboles urbanos sin previa autorización emitida por la autoridad correspondiente, en términos a lo dispuesto en la Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano del Estado de Yucatán.

"Cuando la conducta descrita en el presente artículo resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a ésta se le impondrá la consecuencia jurídica consistente en la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años, multa hasta por doscientos días multa, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido."

Dicho precepto reconoce como delito en el Estado de Yucatán el derribo doloso de árboles urbanos sin previa autorización de la autoridad correspondiente, en términos de lo dispuesto en la Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano de ese Estado.¹⁹ Asimismo, se establece que este delito puede ser cometido tanto por personas físicas como morales o jurídicas, por lo que se fijan supuestos y sanciones que varían de acuerdo con la calidad del sujeto activo.

En caso de que el delito sea cometido por una persona física, se estipula como sanción:

- Seis meses a dos años de prisión y

JUZGADOR LES FIJE." y P./J. 1/2015 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES."

¹⁹ La Ley de Conservación y Desarrollo del Arbolado Urbano del Estado de Yucatán define en su artículo 9 al arbolado urbano como aquellas "especies arbóreas y arbustivas endémicas o exóticas ubicados en áreas urbanas y que están destinadas al uso público."



- De cincuenta a cien días multa.²⁰

Por otra parte, en caso de que la conducta prohibida resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a esta última se le impondrá como sanción:

- La prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por dos años, y
- Multa hasta por doscientos días multa.²¹

De la exposición de motivos del decreto que dio origen a este artículo, se advierte que una de las intenciones del legislador para agregar este tipo penal radicaba en la intención de combatir la tala indebida que se daba en la ciudad de Mérida y otros Municipios del Estado, así como ampliar el acceso a la justicia para que cualquier ciudadano u organización de la sociedad civil pudiera documentar y presentar una denuncia por delitos contra el medio ambiente por el daño cometido hacia los árboles urbanos.²²

En principio no se contemplaba a las personas morales como sujetos de este delito, pero eventualmente el órgano legislativo determinó complementar la iniciativa presentada, incluirlas y fijar sanciones que pudieran ser extensivas para empresas que contrataban o auspiciaban el derribo de árboles.²³

²⁰ "Artículo 32. La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño. La multa consiste en el pago de una suma de dinero al Estado, la cual no podrá exceder de quinientos días-multa, salvo los casos que la propia ley señale. El día-multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos."

²¹ "Artículo 53. La sanción pecuniaria para las personas morales comprende la multa y la reparación del daño.

"El día-multa equivale a la percepción neta diaria de la persona moral en el momento de consumir el delito, sin que pueda ser inferior al triple del equivalente a la unidad de medida y actualización en la época en que se consumó el delito."

²² Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto que modifica el capítulo tercero del Código Penal del Estado de Yucatán en materia de delitos contra el medio ambiente, páginas 11-12.

²³ Dictamen de la Comisión Permanente de Justicia y Seguridad Pública con Proyecto de Decreto por el que se modifica el Código Penal del Estado de Yucatán, en materia de delitos contra el medio ambiente. Página 11.



En este sentido, a pesar de que del contenido de este precepto se puede advertir el señalamiento específico de las conductas que actualizan el delito, así como el reconocimiento de un fin legítimo consistente en garantizar la protección del arbolado urbano y medio ambiente, se estima que la norma impugnada no es clara y exacta respecto de la consecuencia jurídica por la comisión del ilícito por parte de las personas morales o jurídicas.

En específico, se considera que el legislador local no fue preciso en determinar como pena la "prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años", cuando la conducta típica resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica.

Ello es así, pues la consecuencia normativa resulta imprecisa al no delimitar o distinguir la clase o tipo de negocio u operación que resultará prohibida para la persona moral inculpada, lo que, desde luego, propicia, por una parte, la incertidumbre jurídica del destinatario de la norma, al no permitirle que conozca de manera específica cuál es la sanción a la consecuencia de sus actos; y por otro lado, genera la arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa tendrá que establecer a su prudente arbitrio las restricciones en su actividad, sin que existan elementos mínimos para su determinación o se instituya un parámetro claro acorde con los casos regulados.

Por tanto, este Tribunal Pleno considera que el contenido de este enunciado normativo es demasiado amplio como para configurar una sanción punitiva, ya que desconoce las múltiples y variadas funciones y actividades que puede tener una persona moral o jurídica para la consecución de su objeto. Lo que resulta inadmisibles, pues conforme al principio de tipicidad o taxatividad, las conductas punibles y su sanción deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvíos a parámetros extralegales o que exijan ejercicios interpretativos que permitan la imposición de penas por analogía o mayoría de razón.

Se arriba a la anterior conclusión sin que pase inadvertido el contenido de los artículos 28, fracción X, y 52, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Yucatán, que establecen algunas características de la sanción penal consis-



tente en la "prohibición de realizar determinados negocios, operaciones o actividades" para personas morales.²⁴

A juicio de este Tribunal Pleno, estos artículos reconocen una enunciación genérica y descriptiva del catálogo de sanciones reconocidas por el Código Penal de Yucatán sin que confieran a la autoridad jurisdiccional una facultad para imponer de forma indistinta la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones o actividades a una persona moral inculpada.

²⁴ "Título cuarto

"Sanciones y medidas de seguridad

"Capítulo I

"Enumeración

"Artículo 28. Las sanciones y medidas de seguridad son: ...

"X. Prohibición de realizar determinados negocios, operaciones o actividades;"

"Artículo 52. La suspensión es la cesación de las actividades de la persona moral durante el tiempo que determine el órgano jurisdiccional en la sentencia. Éste será por término de uno a cinco años, a juicio del órgano jurisdiccional.

"La disolución de la persona moral es la conclusión definitiva de toda actividad de la persona moral, que no podrá volverse a constituir en forma igual o encubierta. Esta disolución se efectuará sin perjuicio de la realización de los actos necesarios para la disolución y liquidación total. El órgano jurisdiccional, en el acto, designará a un liquidador que procederá a cumplir las obligaciones contraídas hasta ese momento por la persona moral, inclusive las responsabilidades derivadas del delito cometido, para lo cual observará las disposiciones legales sobre prelación de créditos, conforme a la naturaleza de estos y de la entidad objeto de la liquidación.

"El órgano jurisdiccional podrá prohibir a las personas morales la realización de determinados negocios, operaciones o actividades, siempre que tengan relación directa con el delito cometido. Esta prohibición podrá ser definitiva o temporal, en el último caso, podrá imponerla hasta por cinco años. Los administradores y el comisario serán responsables de velar por el cumplimiento de esta prohibición e incurrirán en las penas que establece este código en caso de desobedecer a un mandato de autoridad.

"La remoción es la sustitución de los administradores por las personas designadas por el órgano jurisdiccional, por un periodo máximo de cinco años. El órgano jurisdiccional podrá considerar las propuestas de designación que le formulen los socios o asociados que no hubieran tenido participación en el delito.

"Una vez concluido el periodo previsto para la administración sustituta, la designación de los nuevos administradores se hará en la forma ordinaria, prevista por la normatividad aplicable.

"La intervención consiste en la vigilancia de las funciones que realizan los órganos de representación de la persona moral o jurídica, y se ejercerá con las atribuciones que la ley confiere al interventor, por un máximo de tres años.

"La clausura es el cierre de todos o algunos de los locales o establecimientos de la persona moral, hasta por cinco años.

"La inhabilitación es la incapacidad para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de seguridad social, por un plazo de hasta quince años."



Por lo que su contenido no elimina el vicio de inconstitucionalidad advertido, en la medida en que esos preceptos no especifican la consecuencia normativa para la conducta prevista en el artículo 202 Bis impugnado, de modo que persiste la indeterminación de la sanción punitiva en contravención al principio de taxatividad penal.

En consecuencia, se concluye que la porción normativa "la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años" del párrafo segundo del artículo 202 Bis del Código Penal del Estado de Yucatán transgrede el artículo 14 constitucional y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que debe declararse su invalidez, de modo que el precepto impugnado quedará de la siguiente manera:

"Artículo 202 Bis. ...

"Cuando la conducta descrita en el presente artículo resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a ésta se le impondrá la consecuencia jurídica consistente en multa hasta por doscientos días multa, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido."

SEXTO.—Efectos. La invalidez de la porción normativa "la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años" del segundo párrafo del artículo 202 Bis del Código Penal del Estado de Yucatán surtirá efectos retroactivos al veintitrés de julio de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado 256/2020 en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y



Administrativa y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Yucatán con residencia en Mérida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 202 Bis, párrafo segundo, en su porción normativa "la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años" del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante Decreto 256/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, de conformidad con lo establecido en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Yucatán con residencia en Mérida.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones contenidas en las páginas veintiséis y veintisiete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 202 Bis, párrafo segundo, en su porción normativa "la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 2 años", del Código Penal del Estado de Yucatán, adicionado mediante el Decreto 256/2020, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al veintitrés de julio de dos mil veinte, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Yucatán con residencia en Mérida.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, con número de registro digital: 2006867.

La tesis de jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.) y aislada P. I/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 16, Tomo I, marzo 2015, página 117 y 3, Tomo I, febrero de 2014, página 273, con números de registro digital: 2008584 y 2005521, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de febrero de 2023 a las 10:12 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 13 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. 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).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 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].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

V. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

VI. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

VII. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.

VIII. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

IX. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.



X. HECHO IMPONIBLE. CONSTITUYE EL PRESUPUESTO PARA EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y SIRVE COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRIBUTO EN UNA SITUACIÓN DE NORMALIDAD.

XI. CONTRIBUCIONES. RELACIÓN ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE.

XII. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

XIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XIV. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE LAS CONTRIBUCIONES, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.

XV. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XVI. DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. ELEMENTOS QUE LOS CONFIGURAN.

XVII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 73 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).



XVIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA CUANTIFICACIÓN DE SU BASE GRAVABLE A PARTIR DEL PRODUCTO QUE RESULTE DEL BENEFICIO DE METROS DE LUZ QUE TIENE CADA PREDIO, EL DESTINO DEL MISMO Y SI ÉSTE NO TIENE CONTRATO CON LA EMPRESA QUE SUMINISTRA LA ENERGÍA ELÉCTRICA RESULTA DESPROPORCIONAL E INEQUITATIVO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 73 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XIX. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DE QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 73 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE EL COBRO DEL SERVICIO ÚNICAMENTE A PROPIETARIOS O POSEEDORES DEL PREDIO, EXCLUYENDO A OTROS QUE TAMBIÉN SE BENEFICIAN DE LA COMUNIDAD ES DESPROPORCIONAL Y CARENTE DE RAZONABILIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA; 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.



XXII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XXIII. CONTRIBUCIONES. FORMAS PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

XXIV. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO TIENEN FACULTADES PARA DETERMINAR LA BASE GRAVABLE NI LA TARIFA RESPECTIVA POR LA PRESTACIÓN DE ESOS SERVICIOS, POR LO QUE LOS TRIBUTOS RESPECTIVOS VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, PRIMER PÁRRAFO, Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA; 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 51 Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA Y 40, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXV. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR LAS CUOTAS QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LAS LEYES FISCALES, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, PRIMER PÁRRAFO Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA; 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 51 Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA Y 40, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVI. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LA NORMA QUE NO PREVEA LA POSIBILIDAD DE CONOCER



CON CERTEZA LA TARIFA RESPECTIVA O UN GRAVAMEN DE CUOTA FIJA, GENERA INCERTIDUMBRE Y CONFUSIÓN A SUS DESTINATARIOS Y, POR ENDE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, PRIMER PÁRRAFO Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA; 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 51 Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA Y 40, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XXVIII. 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.

XXIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, FRACCIÓN X, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 47, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA; Y 29, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO



CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, FRACCIÓN X, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 47, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA; Y 29, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, FRACCIÓN X, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 47, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA; Y 29, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN Y BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES, CERTIFICADAS Y MEDIOS MAGNÉTICOS QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, FRACCIÓN X, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 47, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA; Y 29, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].



XXXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.

XXXIV. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

XXXV. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

XXXVI. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.

XXXVII. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES E IMPRESIÓN, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMAXAC DE GUERRERO; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA; 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA MORELOS; 48, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO; 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA; 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO; Y 29, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].



XXXVIII. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS NORMAS QUE DESDE SU REDACCIÓN PROVOQUEN EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER LOS MONTOS RESPECTO DE LA CANTIDAD QUE DEBERÁN PAGAR POR DICHS SERVICIOS, SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMAXAC DE GUERRERO; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA; 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA MORELOS; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO; 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO MONTE; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA; Y 29, FRACCIÓN I, INCISO B), Y FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XL. 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 ANEXOS 17, 18 Y 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS, PUES SU VALIDEZ DEPENDE DEL ARTÍCULO 73, ANEXOS I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, YA QUE SU VALIDEZ DEPENDE DEL ARTÍCULO 40, AMBOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XLI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMAXAC DE GUERRERO, 36, FRACCIÓN I, 45, PÁRRAFO PRIMERO Y 46 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA, 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA MORELOS, 48, FRACCIONES I, II, IV, V Y X, INCISO A), 69 Y 73 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS, 46, FRACCIÓN I Y 47, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO, 26, FRACCIÓN I Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 44, FRACCIÓN I, 45, 51 Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, 23, FRACCIÓN I Y 40, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO Y 29, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TLAXCALA Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ANEXOS 17, 18 Y 19 DE LA REFERIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS Y I, II Y II (SIC) DE LA CITADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XLII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMAXAC DE GUERRERO, 36, FRACCIÓN I, 45, PÁRRAFO PRIMERO Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAPIAXTLA, 26, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA MORELOS, 48, FRACCIONES I, II, IV, V Y X, INCISO A), 69 Y 73 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS, 46, FRACCIÓN I, Y 47, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN HUACTZINCO, 26, FRACCIÓN I Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 44, FRACCIÓN I, 45, 51 Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, 23, FRACCIÓN I Y 40, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO Y 29, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TZOMPANTEPEC, TLAXCALA Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ANEXOS 17, 18 Y 19 DE LA REFERIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATÍVITAS Y I, II Y II (SIC) DE LA CITADA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 185/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día once de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 185/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos: 48, fracciones I, II, IV, V y X, inciso a), 69 y 73 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas**; 26, fracción I y 40 de la **Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte**; 36, fracción I, 45, primer párrafo y 46 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla**; 44, fracción I, 45, 51 y 52 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla**; 23, fracción I y 40, primer párrafo, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo**; 46, fracción I y 47, fracciones I y III, de la **Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco**; 29, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), de la **Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec**; 24, fracciones II y III, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero**; y 26, fracción I, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos**, todas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El veinte de diciembre de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Tlaxcala.



2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:

i. **Primero.** Los artículos impugnados establecen tarifas por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración la ubicación de los predios de los propietarios o poseedores que sean sujetos activos en la relación con su distancia con la fuente de alumbrado público. Es decir, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real del servicio, lo que se traduce en una vulneración al principio de proporcionalidad en las contribuciones.

ii. La Comisión expone las características y elementos de las contribuciones, y desarrolla el parámetro de los principios de justicia tributaria, resaltando que los principios de proporcionalidad y equidad tributarios en materia de derechos exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas tarifas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

iii. En ese sentido, acorde con los criterios emitidos por este Alto Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.

iv. Señala que los artículos impugnados determinan que el pago del alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que, estableció tres fórmulas para fijar la cuota de la contribución, la cual, además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toma como un elemento indispensable para su cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros luz.

v. El legislador consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de las casas de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que se previó el cobro con base en un parámetro de mayor o menor beneficio



por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio de mérito no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal, por lo que se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

vi. Indica que en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha reiterado que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicios, como el alumbrado público, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público, y por la otra, el costo que representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo, pues de lo contrario, se vulnerarían los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

vii. Si bien es cierto que el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferenciará entre cada contribuyente dependiendo de los metros de distancia que tenga un predio con la fuente de alumbrado público, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada gobernado obligado a cubrir ese derecho.

viii. **Segundo.** Los artículos impugnados facultan a las autoridades administrativas para fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delegan la facultad de determinar los elementos esenciales del derecho correspondiente en una autoridad administrativa, lo que propicia la arbitrariedad e incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

ix. De los artículos impugnados se desprende que el legislador delegó en las respectivas comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable, la posibilidad de determinar las cuotas por los servicios que preste, así como por el suministro de agua, las cuales podrán ser ratificadas o reformadas por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo. Lo que evidencia que el



legislador local habilitó a autoridades administrativas para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones.

x. La Comisión desarrolla los conceptos de seguridad jurídica y legalidad, resaltando que, con base en ellos, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas, por lo que actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado constitucional democrático de derecho, lo que es extensivo al legislador.

xi. Por otro lado, desarrolla los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, que se traducen en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

xii. Las disposiciones cuestionadas determinan que las cuotas por servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de los Municipios de Cuapixtla, Santa Cruz Quilehtla y Tenancingo serán establecidas conforme a las tarifas que determinen en su respectivo reglamento, debiendo el Ayuntamiento, en sesión de Cabildo, aprobarlas, ratificarlas o reformarlas. Por otro lado, las cuotas por el suministro de agua potable serán consideradas según su uso doméstico, comercial o industrial, y al igual que en el caso anterior, serán determinadas por las comisiones administradoras en los Municipios de Cuapixtla, Nativitas y Santa Cruz Quilehtla, quienes las propondrán al Ayuntamiento para que en Cabildo se aprueben o modifiquen.

xiii. Como se advierte, el legislador facultó indebidamente a las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable municipales para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados e, incluso, les atribuyó a los Ayuntamientos la potestad para aprobar, en última instancia el monto o cuota que deberá pagarse por tales derechos, atribuciones propias e indelegables del Poder Legislativo Local.



xiv. Esto es así, dado que el derecho por suministro de agua potable y alcantarillado, y otros servicios prestados por las comisiones administradoras son una especie de contribución, cuyo monto puede ser cobrado por los Ayuntamientos respectivos por brindar ese servicio público que tienen a su cargo los Municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso a), constitucional, actividad por la cual pueden obtener los recursos correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.

xv. Así, las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de suministro de agua y alcantarillado y por el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas de tales conceptos a órganos distintos al legislativo. De esta forma se transgrede el principio de reserva de ley y legalidad tributaria, pues se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de la tarifa de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable y alcantarillado, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

xvi. **Tercero.** Los artículos impugnados prevén cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y medios magnéticos, por tanto, vulneran el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige.

xvii. La Comisión expone el marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información, resaltando que el principio de gratuidad que rige en materia de acceso a la información pública implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando, en su caso, sea procedente, justificado, y proporcional.

xviii. Concluye que como ha resuelto este Alto Tribunal, lo que sí puede cobrarse son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello, debe analizarse si dichas cuotas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados



y sus costos. Dichos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información, de manera que si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, debe ser entregada sin costo. Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

xix. De la lectura de las normas impugnadas se desprende que en el Municipio de Tzompantepec, el costo por una copia simple es de 0.0060 UMA por foja (\$0.537 centavos), asimismo, el costo indicado también es por la búsqueda en sí misma; en el Municipio de San Juan Huactzinco se establece una tarifa de 0.012 UMA por copia simple de una foja (\$1.075 pesos), y otra de 0.12 UMA (\$10.75 pesos) por la entrega en medios magnéticos; en el Municipio de Nativitas se previó una cuota de 0.0062 UMA por cada foja en copia simple (\$0.55 centavos); en el Municipio de Santa Cruz Quilehtla por la expedición de copias simples por foja tamaño carta se estableció la cuota de 0.012 UMA (\$1.075 pesos), y en tamaño oficio se estableció 0.018 UMA (\$1.64 pesos), y cuando el número de fojas exceda de diez, las excedentes tendrán un costo de 0.015 UMA (\$1.34 pesos).

xx. Adicionalmente, en el Municipio de Santa Cruz Quilehtla, el costo por certificaciones de documentos en tamaño carta será de 1 UMA por las primeras diez fojas (\$89.62 pesos), pero si excede de las hojas, por cada hoja excedente se deberá pagar 0.048 UMA (\$4.301 pesos), lo cual evidentemente es desproporcionado. Asimismo, en dicho Municipio, por la expedición de certificaciones de documentos en tamaño oficio, por las primeras diez fojas se establece un cobro de 1.2 UMA (\$107.54 pesos), y por foja adicional 0.06 UMA (\$5.377 pesos).

xxi. Respecto del Municipio de Tzompantepec, se prevé un cobro por la búsqueda de información, lo que contraviene el marco constitucional, ya que la búsqueda no puede cobrarse. En el Municipio de Santa Cruz Quilehtla, las tarifas tampoco son razonables pues prevén cobros diferenciados por la expe-



dición de copias simples y certificaciones en atención al tamaño de la hoja, carta u oficio, lo que carece de justificación objetiva; asimismo, las tarifas establecen una distinción respecto a las hojas adicionales cuando se trata de copias simples y certificaciones, la cual, en sí misma, ya es desproporcional, pues no existe justificación para establecer un costo por las primeras diez fojas y otro por cada foja adicional, pues se utilizan los mismos materiales en ambos casos; también respecto a las certificaciones, la tarifa es desproporcional pues se debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado. En el Municipio de San Juan Huactzinco, por la entrega de archivos en medios magnéticos, el legislador no realizó una motivación reforzada de los costos ni tampoco quedó establecida en la norma la posibilidad de que la persona solicitante pudiera proporcionarlo, pues en ese caso sería gratuito.

xxii. En las leyes combatidas no se justificó ni se realizó referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas y ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales, por lo que las normas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública.

xxiii. Adicionalmente, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas tienen no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino que hacen ilícita la profesión en este ámbito.

xxiv. **Cuarto.** Los artículos impugnados prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, ello, porque prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad de las contribuciones.

xxv. Las disposiciones cuestionadas gravan la simple búsqueda de documentos y prevén tarifas por copias simples que oscilan entre \$1.07 pesos hasta \$179.24 pesos, mientras que, en la expedición de copias certificadas, la cuota va



desde los \$100.37 pesos a los \$268.86 pesos, y \$26.88 pesos por cada hoja adicional.

xxvi. Algunas de las tarifas no precisan si el monto es a razón de una sola foja (San Pablo del Monte, Tzompantepec, San Juan Huactzinco, Cuapixtla, Santa Cruz Quilehltla y Mazatecochco de José María Morelos), mientras que otras prevén cuotas diferenciadas de acuerdo con el número de fojas, por ejemplo, las primeras cinco o diez y luego un costo por cada foja adicional (Tenancingo, Nativitas y Amaxac de Guerrero), mismo caso que ocurre con las copias certificadas (Nativitas).

xxvii. Dichos preceptos transgreden el principio de proporcionalidad tributaria pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Ayuntamientos la prestación de esos servicios.

xxviii. Así, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas, la entrega de información en copias simples, o la búsqueda de documentos en su archivo, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

xxix. No es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

xxx. Por su parte, las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se consideran desproporcionadas, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca un cobro adicional por la entrega de éstas según se rebase cierto tope.



xxxi. En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos pues si bien es cierto, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

3. **Admisión y trámite.** El tres de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, quien admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley mediante acuerdo de once de enero siguiente.

4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.** El Poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

i. Los decretos mediante los que se emitieron las Leyes de Ingresos son constitucionales por ser emitidos por autoridad competente en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Ello, pues esta Suprema Corte ha establecido que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, como acontece en la especie.

ii. **Primero.** Resultan inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez, pues las normas impugnadas contienen una contribución denominada derecho y no un impuesto. De una lectura de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a) y 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, se desprende que, por un lado, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer contribuciones sobre energía eléctrica, pero el Municipio podrá percibir los ingresos derivados de los servicios que presta, entre los que se encuentra el alumbrado público.



iii. De los preceptos impugnados se desprenden sus elementos, en los cuales se tomó en cuenta los gastos que eroga el gobierno municipal de Nativitas y San Pablo del Monte. Así, se demuestra que la base gravable se determina a partir del costo real que genera la prestación del servicio de alumbrado público, pues se requirió de la creación de una unidad de medida que reflejara de manera proporcional y equitativa el costo del servicio dentro de las facultades del Municipio, por lo que se denominó "metro luz" al costo que resulta de dividir la suma de los gastos de la tabla A entre el total de usuarios del servicio, siendo éste el costo de la iluminación y los gastos para su mantenimiento de la superficie que existe de frente al predio, calculado desde la mitad de la vialidad por un metro lineal. Así, la carga de tal superficie se comparte entre vecinos de la misma vialidad, haciendo una distinción de aquellas vialidades en donde no existe alumbrado público, pues su ausencia reduce el costo de mantenimiento y energía eléctrica del Municipio para la prestación del servicio a los ciudadanos en aquellos lugares donde no existe alumbrado público pero que sí hay predios habitados o no.

iv. Lo anterior se define en las normas impugnadas como las áreas denominadas CU, CML públicos y CML comunes, cuyo valor para determinar el costo del servicio se encuentran en las tablas B y C.

v. De esa manera la Legislatura pretendió satisfacer los requisitos de proporcionalidad sentando las bases de un cobro justo, equitativo y proporcional, mediante la determinación precisa y real de los costos en los que incurren en la práctica los Municipios al brindar el servicio sobre una unidad de medida de superficies iluminadas en vialidades y superficies de uso común, como lo sería la iluminación de la catedral o monumentos, cuyo cobro corresponde a todos los habitantes del territorio municipal de manera equitativa, y otro cargo por la iluminación que existe en vialidades tanto cuando existan luminarias frente al predio, tanto cuando no existan, para restar tal costo inexistente en beneficio de la economía de los tlaxcaltecas.

vi. El cobro del derecho de alumbrado público no sólo tiene relación directa con el servicio que se presta, sino que el legislador distingue entre los ciudadanos cuyo beneficio es directo con una tarifa proporcional, tanto como para aquellos que, careciendo del servicio, tengan la posibilidad de descontar la ausencia



del mismo de sus obligaciones de contribuir al gasto del alumbrado público municipal.

vii. El alumbrado público incluye muchas acciones simultáneas que no pueden brindar el mismo tratamiento por igual a todos los beneficiarios del alumbrado del Municipio, tanto porque la ciudad no es simétrica y brindar el servicio requiere distinta dificultad tanto en andadores, calles, avenidas, como en localidades donde el alumbrado público no cuenta con postes y deben utilizarse los de la empresa suministradora de energía; como en los casos de comunidades muy alejadas de la mancha urbana o en posiciones donde es difícil el acceso para instalar luminarias o darles mantenimiento, como en aquellas donde existen muchas luminarias en la misma calle, mientras que en la siguiente, por cuestiones indeterminadas, no existan luminarias o posiblemente se trate de predios rústicos o abandonados, túneles o iluminaciones empotradas en el piso o fijadas en muros o bajo los puentes. Es decir, cada luminaria tiene sus particularidades que no permiten dar un trato igual a todos, sino que requieren darle un trato igual a aquellos que estén dentro de la misma situación en beneficio del DAP.

viii. Ello, porque para el Municipio representa mayor gasto el pagar la energía eléctrica de un predio donde se encuentre una mayor cantidad de luminarias de frente a su inmueble porque consumen más energía eléctrica, requiere mayor cantidad de mantenimiento, el costo de las refacciones incrementa y requiere mayor cableado; lo que a su vez disminuye en los casos de predios que no cuenten con puntos de luz frente al predio porque no requiere pagar la energía de luminarias inexistentes como tampoco requiere mantenimiento ni infraestructura, salvo en los casos en que se hagan obras de ampliación de red eléctrica.

ix. De la normatividad impugnada se advierte que se regula un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio. Esto significa que la base del tributo se encuentra relacionada con un hecho imponible que responde a una actividad del ente público, que es la prestación del servicio señalado. De ahí que se toma como base el costo del servicio de alumbrado público y no el consumo de energía eléctrica generado por el Municipio, por lo que la carga tributaria que imponen los preceptos constituye una prestación por el servicio de alumbrado público, es decir, se trata de un derecho y no un impuesto.



x. Lo anterior se corrobora con los respectivos dictámenes, en los que se tomó en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 20/2019, donde este Alto Tribunal invalidó artículos de Leyes de Ingresos de Municipios de Tlaxcala por considerar que conforme a su diseño legal no tenían el carácter de derechos sino de impuestos al gravar el consumo de energía eléctrica. De esta forma, la Comisión de Finanzas y Fiscalización advirtió que resultaba inconstitucional tomar como base para el pago del servicio de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, de ahí que prescindiera de dicho esquema de cobro.

xi. Ahora, el hecho de que los artículos impugnados prevean tarifas para distintos sujetos (propietarios o poseedores de viviendas, de negocios o de comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes), las cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora, es para establecer tarifas progresivas, pero se reitera, el legislador estatal utilizó el elemento kilovatio hora para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y tarifas más bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto y la base gravable, los cuales sí guardan estrecha relación con la prestación del servicio de alumbrado público.

xii. De esta manera, el derecho de alumbrado público no grava el consumo de energía eléctrica ni tampoco es desproporcional e inequitativo.

xiii. **Segundo.** Por cuanto hace a las disposiciones que facultan al Ayuntamiento para fijar tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de agua potable y alcantarillado, está previsto de manera expresa en el artículo 115, fracción II, constitucional, que se garantiza la autonomía municipal para la emisión de los reglamentos en las materias que formen parte de su jurisdicción y competencia.

xiv. En ese sentido, se colige que son los gobiernos municipales, como base de la división territorial de los Estados, en uso de las facultades y atribuciones que les otorga la Constitución Federal, quienes tienen la facultad original para aprobar y expedir, de acuerdo con los procedimientos que rigen en cada entidad federativa, los reglamentos en materia de prestación de servicios públicos municipales. Por tanto, al tener los Municipios la obligación de prestar los



servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, es claro que también les corresponde la creación del reglamento respectivo para la prestación de dicho servicio, haciéndose hincapié en que deberán respetar las normas y lineamientos vigentes en cada Estado, en atención a las previsiones del primer párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

xv. Ahora bien, el Municipio está facultado en su ámbito competencial exclusivo para dictar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos que le competen, así como para asegurar la participación ciudadana y vecinal. Al ejercer esta atribución, el Municipio debe acatar las bases establecidas en las leyes en materia municipal que expidan las Legislaturas Estatales. Es así que la Legislatura en ningún momento delegó su facultad o naturaleza legislativa al Municipio, sino que, de conformidad con el mencionado precepto constitucional, es la autoridad municipal quien formulará su reglamentación en los servicios que son parte de sus facultades, y su expedición sigue siendo facultad de los Congresos Locales.

xvi. **Tercero.** Respecto a los artículos que prevén el cobro por la expedición de constancias que se derivan de las solicitudes de acceso a la información pública, no contravienen el principio de gratuidad, puesto que el cobro está basado en el costo que genera al Municipio la expedición de los documentos en donde se hace constar la información pública a la que tienen derecho de acceder las personas. Esto, porque si bien la información relativa al quehacer del Estado es pública de oficio, también lo es que, la entrega a través de medios físicos de la información, o de la información que se derive de la búsqueda original materia de la primera solicitud, sí genera un costo que puede ser cobrado.

xvii. **Cuarto.** En este punto, se afirma que para la búsqueda de información, se genera el uso y desgaste de las herramientas y consumibles del Municipio, por lo que, a efecto de garantizar la operatividad y funcionamiento adecuado dentro del orden municipal, es necesario el cobro de los derechos referidos en los artículos impugnados, por lo que no puede considerarse que la legislación



municipal contraviene el principio de gratuidad de la información, pues, como ya se refirió, este Alto Tribunal ha determinado que el cobro de esos derechos deriva del costo que se genera por la expedición de la información.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. El Poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

i. Se refirió a la división de poderes, destacando que el Poder Legislativo Local tiene atribuciones relativas a iniciar leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración pública del gobierno y cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias. De esa manera, el proceso legislativo se verá complementado cuando el Ejecutivo Local sanciona y promulga en el Periódico Oficial del Estado, el decreto parlamentario remitido por la soberanía local.

ii. Así, el hecho de que se haya aprobado un proyecto de ley o decreto por la Legislatura Local no adquiere categoría de ley, sino hasta que el Ejecutivo Local la sanciona y promulga y, sin la promulgación, las leyes no son obligatorias en sentido constitucional y, en todo caso, no tienen vigencia ni pueden ser aplicadas.

iii. Ahora bien, el Ejecutivo Local, si bien hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Local, los actos de sanción y promulgación de ninguna manera pueden considerarse faltos de fundamentación y motivación ni considerarse arbitrarios.

iv. En consecuencia, la sanción y promulgación no son actos de autoridad aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo Local lo da a conocer a los habitantes a través del órgano masivo de difusión oficial. De manera que la intervención del Ejecutivo Local en el proceso legislativo permite que la norma jurídica adquiera plena validez, ya que son los actos que a éste le corresponden.

v. Por lo anterior, las atribuciones e intervención del Poder Ejecutivo Local en el proceso legislativo de las normas impugnadas deberán declararse cons-



titucionales, debido a que no se transgredió el Pacto Federal ni disposición de la Carta Magna.

6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

7. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos mediante escrito presentado en el buzón judicial el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

8. **Cierre de la instrucción.** El tres de mayo de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente, y al advertirse que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plan-

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

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

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

"g). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

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

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



tea la posible vulneración a diversos derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, como son la seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios, principio de reserva de ley y legalidad tributaria y gratuidad en el derecho de acceso a la información pública.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna los artículos 48, fracciones I, II, IV, V y X, inciso a), 69 y 73 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas**; 26, fracción I y 40 de la **Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte**; 36, fracción I, 45, primer párrafo y 46 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla**; 44, fracción I, 45, 51 y 52 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla**; 23, fracción I y 40, primer párrafo, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo**; 46, fracción I y 47, fracciones I y III, de la **Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco**; 29, fracciones I, incisos a) y b) y II, inciso b), de la **Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec**; 24, fracciones II y III, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero**; y 26, fracción I, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos**, todas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

III. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del viernes veintiséis de noviembre al sábado veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de diciembre del citado año, resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional,⁴ la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estima transgreden distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Debido a que hace valer la transgresión a los derechos y principios de seguridad jurídica, legalidad, reserva de ley, proporcionalidad, equidad y legalidad tributarios y gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

14. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 185/2021, está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"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; ..."



diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

15. La representación legal de la presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.⁵

16. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

17. No pasa inadvertido que en su informe el Poder Legislativo Local invoca la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,⁶ en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, pues considera que existe una falta de legitimación de la Comisión accionante para impugnar normas de carácter contributivo, así como de acceso a la información pública, pues ello es atribución del Ejecutivo Federal y del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o su equivalente en el Estado de Tlaxcala, respectivamente.

18. Lo anterior porque considera que en la demanda no se explicó por qué se vulnerarían materialmente los derechos de seguridad jurídica, proporcionali-

⁵ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y ..."

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. ..."

⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ..."



dad tributaria y demás principios constitucionales, así como el derecho de acceso a la información pública, pues, para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pueda impugnar a través de esta vía las normas enlistadas en el inciso g) de la fracción II antes mencionado, es necesario que exista una vulneración a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales, cuestión que en el caso no se actualiza.

19. Tales argumentos son **infundados**, de conformidad con el análisis de la legitimidad de la accionante efectuado en párrafos precedentes.

20. Asimismo, este Tribunal Pleno ya ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se dijo, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece, pues señala como artículos violados los siguientes: 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 15 y 19 del Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ya que estima violados los derechos de acceso a la información pública y seguridad jurídica; así como los principios de legalidad, gratuidad en el acceso a la información, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, y reserva de ley.⁷

21. Por otro lado, respecto a la impugnación de normas relativas al derecho de acceso a la información pública, este Alto Tribunal también ha señalado que la legitimación prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional a ciertos

⁷ Dicho criterio ha sido sostenido por este Tribunal Pleno de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad **97/2021** y **15/2021**, resueltas en sesión de 18 de noviembre de 2021.



órganos constitucionales autónomos en su materia específica es coexistente con la del resto de sujetos legitimados. Por tanto, el hecho de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuente con legitimación en tal materia no excluye la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando ésta plantee violaciones a los derechos humanos, como acontece en la especie.⁸

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

V.1. Causal de improcedencia

22. El Poder Ejecutivo Local señala que sus atribuciones e intervención en el proceso legislativo de las normas impugnadas deberán declararse constitucionales debido a que no se transgredió el Pacto Federal ni disposición de la Carta Magna.

23. Argumentó que si bien no es propiamente una causa de improcedencia, debe desestimarse, pues lo cierto es que el Ejecutivo Local, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia –tal como el propio Poder local lo reconoce en su informe–, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos. Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁹

⁸ Tal como se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad **13/2019**, resuelta en sesión de 26 de septiembre de 2019; y **10/2019**, resuelta en sesión de 21 de noviembre de 2019.

⁹ Cuyo texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el



VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas

24. De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierte que la Comisión impugna diversos artículos en temas diferentes, por lo que el estudio del presente asunto se dividirá en cuatro temas:

- Cobros por servicio de alumbrado público;
- Cobros por servicios por suministro de agua potable;
- Cobros por acceso a la información pública; y
- Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información.

VI.2. Cobros por servicio de alumbrado público. Análisis de los artículos 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de Natívitas y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, ambos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós

25. La Comisión accionante señala que los artículos impugnados determinan que el pago del alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que estableció tres fórmulas para fijar la cuota de la contribución, la cual, además de considerar el costo del servicio y el nú-

escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro digital: 164865.



mero de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toma como un elemento indispensable para su cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metro luz.

26. De esta forma, advierte que el legislador consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de las casas de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que se previó el cobro con base en un parámetro de mayor o menor beneficio por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio de mérito no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal, por lo que se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, aunado a que se ocasiona un pago inequitativo y diferenciado para cada gobernado obligado a cubrir ese derecho.

27. Los argumentos de la Comisión accionante son **fundados**. Este Tribunal Pleno ya ha analizado transgresiones a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios en el cobro por el derecho de servicio de alumbrado público en diversos precedentes, recientemente, en las acciones de inconstitucionalidad 19/2021,¹⁰ 21/2021,¹¹ 28/2021,¹² 17/2021,¹³ 97/2021¹⁴ y 15/2021.¹⁵

¹⁰ Resuelta el 24 de agosto de 2021, 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 separándose de los párrafos del treinta y ocho al cuarenta y tres, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹¹ Resuelta el 26 de agosto de 2021, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 11, 13, 14 y 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Así como por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021.



28. Al respecto, se ha sostenido que en el artículo 115 de la Constitución Federal se establece la facultad de las Legislaturas Locales para aprobar las leyes de ingresos municipales conforme al principio de reserva de ley, así como el derecho de los Municipios a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos correspondientes y que tienen a su cargo el servicio de alumbrado público.¹⁶

¹² Resuelta el 7 de octubre de 2021, 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 con consideraciones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹³ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁴ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de la norma que prevé cobros por el servicio de alumbrado público.

¹⁵ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de consideraciones, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Alumbrado público". El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

¹⁶ **"Artículo 115. ...**

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por



29. Así, corresponde a las Legislaturas Locales fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que sea este nivel de gobierno quien pueda realizar el cobro correspondiente por la prestación de los servicios.

30. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, los Municipios y la Ciudad de México. Estos principios son los de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución con los siguientes elementos:¹⁷

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."

¹⁷ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



IV. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

V. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad (o capacidad contributiva) y el de equidad.

31. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público, creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica para dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, obtenido por un ente público (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

32. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, las que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, a su vez, permiten determinar la naturaleza de la contribución y analizar su adecuación al marco constitucional. Dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener la determinación del crédito fiscal.



e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

33. Ahora bien, aun cuando los elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta según la especie de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada uno de ellos. En ese contexto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existen sus diferencias entre los derechos por servicios y los impuestos como especies del género contribución.

34. Los impuestos son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga por los hechos o circunstancias que generen las actividades de las personas; mientras que los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que hace el particular para obtener el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público (como el de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

35. Dicho de otro modo, el hecho imponible en el caso de los derechos lo constituye una actuación de los órganos estatales, y la base imponible se fija en razón del valor o costo que representa el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado; mientras que, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público se hace relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

36. A partir de estos razonamientos, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos esenciales, pues, de lo contrario, no serán consideradas dentro del marco constitucional y deberán ser expulsadas del sistema jurídico.

37. En específico, en el caso de los derechos por servicios, es necesario que exista una congruencia entre el hecho y la base, esto es, que exista una congruencia entre la actividad estatal y la cuantificación de su magnitud, pues de esta manera el tributo sería conforme con el principio de proporcionalidad tributaria.



38. Esto es así porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración pública y el usuario, lo que justifica el pago de este tributo.¹⁸

39. Por ello, para la cuantificación de las tarifas en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el costo que le representa al Estado prestar el servicio público, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situa-

¹⁸ Se cita en apoyo la tesis P./J. 41/96, de rubro y texto: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de mil novecientos setenta y cinco, Primera Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado. ['DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTÍLES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES.' Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.' Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.' Informe de mil novecientos setenta y uno, Primera Parte, pág. 261]. El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III, del Código Fiscal de la



ción particular del contribuyente o, en general, cualquier otro elemento distinto al costo.¹⁹

40. Una actuación distinta a la descrita implicará una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no se atendería al costo del servicio prestado por el Estado ni se estaría cobrando un mismo monto a quienes reciben un mismo servicio.

41. Además, la congruencia entre hecho y base es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, daría pie a una imprecisión en torno al aspecto objetivo gravado y la categoría tributaria que se regula, lo que, incluso, podría incidir en la competencia, pues la autoridad legislativa puede llegar a carecer de facultades constitucionales para gravar un hecho o acto determinado.

42. La distorsión entre hecho y base conduciría a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho atendería a un objeto mientras la base mediría uno distinto. En ese supuesto, el conflicto se deberá resolver atendiendo a la base imponible, pues es el parámetro para

Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público'. (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página 17 y registro digital: 200083.

¹⁹ Se cita en apoyo la tesis P./J. 3/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión



determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, ya que la medida que representa es a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.²⁰

43. Conforme a este parámetro, corresponde analizar ahora los artículos impugnados:

del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continua existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54 y registro digital: 196933.²⁰ Se cita en apoyo la tesis P./J. 72/2006, de rubro y texto: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE. El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918 y registro digital: 174924.



Ley de Ingresos del Municipio de Natívitas, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo XII. Alumbrado público

"**Artículo 73.** Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad de proporcionar el bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continua (Que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"A1. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base gravable son los gastos que le genera al Municipio, se encuentra relacionado con el hecho imponible y que sí corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público etcétera y es necesario hacer que esté en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hacen llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente, por lo que es indispensable evitar gastos como son:

"a. Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año, a la empresa suministradora de energía.

"b. Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.



"Pago al personal que se encarga de proporcionar el mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y cada cinco años por depreciación, sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.

"c. Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continua.

"B. De la aplicación:

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en el anexo 19 de esta ley y debe presentarse a la Tesorería de este Ayuntamiento, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborará en físico.

"B1. Presupuesto de egresos.

"a. Tabla A.

"Este Municipio tiene en cuenta el presupuesto de egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, se puede ver en la tabla A: (Gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye una obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de **\$6,475,188.00 (seis millones cuatrocientos setenta y cinco mil ciento ochenta y ocho pesos 00/100 M.N.)**, es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 7400 (siete mil cuatrocientos usuarios), más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b. Tabla B.

"En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como se calculan el CML públicos, CML común, CU.

"c. Tabla C.

"En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común, CU, que son las que se encuentran en los seis bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.



"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en seis bloques el monto de contribución según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del $MDSIAP=SIAP$, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.

"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en seis bloques.

"a. El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1. **El primero**, por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.

"a2. **El segundo**, el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz, de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localiza en el anexo III de la presente ley y presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula $MDSIAP=SIAP$ con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, para el ejercicio fiscal 2022: definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula MDSIAP en tres supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.

"a. **Consumibles:** Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprará la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se pagará la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicio



medidos y/o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo y forma y de acuerdo a las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto, las calles se vuelven oscuras e inseguras.

"b. Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público:

Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastos, focos, fotoceldas, driver, leds etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.

"c. Personal administrativo: Se utiliza para el pago al personal que lleva a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal, ellos serán los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal, los 365 días del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

"Tarifa=Monto de la contribución:

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a. Primera, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b. Segunda, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c. Tercera, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:

"Fórmulas de aplicación del (DAP)

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.



"El Municipio en cuestión que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:

"Aplicación uno:

"A. Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU}$$

"Aplicación dos:

"B. Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Sólo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la Tesorería Municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras más original o copia certificada para cotejo, original de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU}$$

"Aplicación tres:

"C. Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Sólo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la Tesorería Municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.



"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que sí, se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro de este derecho será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

**"MDSIAP=SIAP=FRETE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS
CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS*
(CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU**

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno (sic) Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, CU.**

"**Fundamentos jurídicos:** Mismos que se integran en el anexo 17 de la presente ley.

"**Motivación, finalidad y objeto:** Se encuentran en el anexo 18 de la presente ley.

"**Recurso de revisión:** Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo 19 de la presente ley.

"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, en tres tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores, dados en UMA:

"**Tabla A:** Presupuesto de egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"**Tabla B:** Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de CML Públicos, CML Común, CU.

"**Tabla C:** La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, CU) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas. El Municipio en cuestión, tiene a bien determinar como aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos **(0.0587 UMA)**

"CML. Común **(0.0561 UMA)**



"CU. (0.0377 UMA)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B Y C

"Presupuesto de egresos

"Que le genera al Municipio de Nativitas para el ejercicio fiscal 2022, por la prestación del servicio de alumbrado público.

"Tabla A: Presupuesto anual de egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar las luminarias del sistema del alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio.

Municipio de Nativitas Tlaxcala, (Resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022.	Datos del Municipio, al mes.	Total de luminarias.	Inversión existente del Municipio en luminarias.	Observaciones	<u>Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público, municipal.</u>
1	2	3	4	6	7
Censo de luminarias elaborado por CFE.		2,600.00			
<u>A). Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública.</u>	\$ 509,000.00				\$ 6'108,000.00
<u>B). Gastos por inflación mensual de la energía al mes = por 0.011.</u>	\$ 5,599.00				\$ 67,188.00
B-1). Porcentaje de luminarias en áreas públicas.	35 %				
B-1-1). Total de luminarias en áreas públicas.	910				
B-2). Porcentaje de luminarias en áreas comunes.	65 %				
B-2-2). Total de luminarias en áreas comunes.	1690				
<u>C). Total de sujetos pasivos con contratos de CFE.</u>	7400				
D). Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes.	\$ 178,150.00				
E). Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes.	\$ 330,850.00				



F). <u>Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración.</u>	\$ 25,000.00				\$ 300,000.00
G). Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados.	\$ -				
H). Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$ -				
I). Total de gastos de consumibles al mes para la operación del sistema de alumbrado público.	\$ -				
J). Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (Dado por el Municipio) total suma de G) + H) + I) = J.	\$ -				\$ -
K). Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye leds.	\$ 3,900.00	910	\$3'549,000.00		
L). Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye leds.	\$ 3,200.00	1690	\$5'408,000.00		
<u>M). Monto total del mobiliario de luminarias = resultado 'A'.</u>				\$8'957,000.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias.
<u>N). Monto de gastos al año por el servicio de energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público.</u>					\$ 6'475,188.00



"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Nativitas, que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y CU que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las fórmulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución.

A	B	C	D	F
Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio.	CML. Públicos.	CML. Comunes.	CU.	Observación.
(1). Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el Municipio y/o concesionado) es igual: resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes/total de luminarias, en el territorio municipal.	\$ -	\$ -		Gastos por una luminaria.
(2). Gastos por depreciación promedio de una luminaria: es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K y/o L)/60 meses/total de luminarias, según su ubicación. [<u>Reposición de luminarias de las que se les acabó la vida útil</u>] a cada 60 meses (5 años)]	\$ 65.00	\$ 53.33		Gastos por una luminaria.
(3). Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: Total de gastos por energía / el total de luminarias registradas por CFE.	\$ 195.77	\$ 195.77		Gastos por una luminaria.
(4). Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglón (3) al mes y multiplicado por la	\$ 2.15	\$ 2.15		Gastos por una luminaria.



inflación mensual de la energía del año 2021 mes noviembre diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.				
(5). Gastos de administración del servicio de alumbrado público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual: a gastos de administración (F) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C).			\$ 3.38	Gasto por sujeto pasivo.
(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X.	\$ 262.92	\$ 251.2 6		Total, de gastos por una luminaria.
(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y.			\$ 3.38	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE.
(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al gasto totales por una luminaria/una constante de 25 metros equidistancia media interpostal/ entre dos frentes.	\$ 5.26	\$ 5.03		

"Valores dados en UMA

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML Públicos, CML Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA.

CML Públicos.	0.0587			Aplicar, en fórmula, MDSIAP.
CML Común.		0.0561		Aplicar, en fórmula, MDSIAP.
CU			0.0377	Aplicar, en fórmula, MDSIAP.



"Ingresos, para la recuperación de los gastos.

"Ingresos del Municipio para la recuperación de los gastos que le genera la prestación del servicio de alumbrado público, durante 12 horas diarias y por los 365 días del año fiscal 2022.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia Tesorería del Ayuntamiento siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$ el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en el anexo III de esta Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022.

"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: 'Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes'.

"En la columna A del bloque uno al bloque seis, están referenciados el nivel de beneficio y que es calculado con la fórmula $MDSIAP 1$ hasta el nivel de beneficio $MDSIAP 54$, en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$.

"Bloque uno

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU, viviendas datos dados en UMA.

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de $MDSIAP$, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, $MDSIAP 1$.	936	107.440348	107.392964	99.96 %	0.08442005	0.0473836



Nivel de beneficio, MDSIAP 2.	936	107.440348	107.358758	99.92 %	0.38252695	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3.	936	107.440348	107.315899	99.88 %	0.75603053	0.1244485
Nivel de beneficio, MDSIAP 4.	936	107.440348	107.267983	99.84 %	1.17361218	0.1723645
Nivel de beneficio, MDSIAP 5.	936	107.440348	107.199304	99.78 %	1.77214587	0.2410441
Nivel de beneficio, MDSIAP 6.	936	107.440348	107.074988	99.66 %	2.85553826	0.3653595
Nivel de beneficio, MDSIAP 7.	936	107.440348	106.843128	99.44 %	4.87616945	0.5972197
Nivel de beneficio, MDSIAP 8.	936	107.440348	106.66158	99.28 %	6.45833991	0.7787681
Nivel de beneficio, MDSIAP 9.	936	107.440348	106.493741	99.12 %	7.92103563	0.9466072
Nivel de beneficio, MDSIAP 10.	936	107.440348	106.186945	98.83 %	10.5947181	1.2534027

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 11.	936	107.440348	106.534869	99.16 %	7.56261138	0.9054793
Nivel de beneficio, MDSIAP 12.	936	107.440348	104.788197	97.53 %	22.7846224	2.6521506
Nivel de beneficio, MDSIAP 13.	936	107.440348	103.72353	96.54 %	32.0630546	3.7168175

"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque dos: negocios y/o comercios pequeños, datos dados en UMA.

"Bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral)

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 14.	936	107.4403	107.18	99.76 %	1.933	0.2595



Nivel de beneficio, MDSIAP 15.	936	107.4403	107.05	99.64 %	3.047	0.3873
Nivel de beneficio, MDSIAP 16.	936	107.4403	106.96	99.56 %	3.824	0.4765
Nivel de beneficio, MDSIAP 17.	936	107.4403	106.83	99.43 %	4.988	0.6100
Nivel de beneficio, MDSIAP 18.	936	107.4403	106.67	99.28 %	6.395	0.7714
Nivel de beneficio, MDSIAP 19.	936	107.4403	106.41	99.04 %	8.637	1.0287
Nivel de beneficio, MDSIAP 20.	936	107.4403	105.99	98.65 %	12.331	1.4527
Nivel de beneficio, MDSIAP 21.	936	107.4403	105.09	97.81 %	20.164	2.3515
Nivel de beneficio, MDSIAP 22.	936	107.4403	103.82	96.63 %	31.250	3.6235
Nivel de beneficio, MDSIAP 23.	936	107.4403	103.18	96.03 %	36.829	4.2637

"Bloque tres

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque tres: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 24.	936	107.4403	97.961	91.18 %	82.282	9.4792
Nivel de beneficio MDSIAP 25.	936	107.4403	96.474	89.79 %	95.242	10.9664
Nivel de beneficio MDSIAP 26.	936	107.4403	94.987	88.41 %	108.204	12.4538
Nivel de beneficio MDSIAP 27.	936	107.4403	92.905	86.47 %	126.347	14.5356
Nivel de beneficio MDSIAP 28.	936	107.4403	90.624	84.35 %	146.223	16.8163



Nivel de beneficio MDSIAP 29.	936	107.4403	88.245	82.13 %	166.959	19.1957
Nivel de beneficio MDSIAP 30.	936	107.4403	84.774	78.90 %	197.203	22.6660
Nivel de beneficio MDSIAP 31.	936	107.4403	79.817	74.29 %	240.405	27.6233
Nivel de beneficio MDSIAP 32.	936	107.4403	71.075	66.15 %	316.588	36.3650
Nivel de beneficio MDSIAP 33.	936	107.4403	64.943	60.45 %	370.030	42.4974

"Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque cuatro: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio MDSIAP 34.	936	107.440348	100.75	93.77 %	58.012	6.6943
Nivel de beneficio MDSIAP 35.	936	107.440348	99.28	92.41 %	70.782	8.1597
Nivel de beneficio MDSIAP 36.	936	107.440348	95.22	88.62 %	106.197	12.2234
Nivel de beneficio MDSIAP 37.	936	107.440348	88.76	82.61 %	162.461	18.6795
Nivel de beneficio MDSIAP 38.	936	107.440348	80.04	74.50 %	238.476	27.4019
Nivel de beneficio MDSIAP 39.	936	107.440348	71.76	66.79 %	310.661	35.6850
Nivel de beneficio MDSIAP 40.	936	107.440348	64.11	59.67 %	377.293	43.3307
Nivel de beneficio MDSIAP 41.	936	107.440348	48.82	45.44 %	510.559	58.6225



Nivel de beneficio MDSIAP 42.	936	107.440348	0.00	0.00 %	936	107.4403
Nivel de beneficio MDSIAP 43.	936	107.440348	0.00	0.00 %	936	107.4403

"Bloque cinco

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque cinco: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cinco: Empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 44.	936	107.440348	78.5896	73.15 %	251.1017	28.8507
Nivel de beneficio, MDSIAP 45.	936	107.440348	75.7468	70.50 %	275.8768	31.6936
Nivel de beneficio, MDSIAP 46.	936	107.440348	70.4827	65.60 %	321.7524	36.9576
Nivel de beneficio, MDSIAP 47.	936	107.440348	60.6908	56.49 %	407.0878	46.7496
Nivel de beneficio, MDSIAP 48.	936	107.440348	40.6867	37.87 %	581.4210	66.7537
Nivel de beneficio, MDSIAP 49.	936	107.440348	0.0000	0.00 %	936	107.4403
Nivel de beneficio, MDSIAP 50.	936	107.440348	0.0000	0.00 %	936	107.4403
Nivel de beneficio, MDSIAP 51.	936	107.440348	0.0000	0.00 %	936	107.4403
Nivel de beneficio, MDSIAP 52.	936	107.440348	0.0000	0.00 %	936	107.4403
Nivel de beneficio, MDSIAP 53.	936	107.440348	0.0000	0.00 %	936	107.4403

**"Bloque seis**

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque seis: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque seis: Empresas industrial y/o comercial súper grandes (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 54.	936	107.4403	0.0000	0	936	107.4403

En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso primero presentará su solicitud al Municipio para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La Tesorería, enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicará la fórmula $MDSIAP=SIAP$ y reconsiderará su nuevo monto de contribución el cual deberá pagar en la misma Tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

- a). "De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.
- b). "De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.
- c). "De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la Tesorería por convenio.



d). " De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público. La Tesorería deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo XII "Servicio de alumbrado público

"**Artículo 40.** Se entiende por 'DAP' los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al Municipio por el uso y/o aprovechamiento de la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad de proporcionar el bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"El servicio de alumbrado público que se presta a la colectividad de forma regular (debe ser eficaz, eficiente y oportuna) y continua (que no puede interrumpirse sin causa justificada) es un servicio básico.

"Introducción

"A. Alcance

"A1. De la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal, donde la base gravable son los gastos que le genera al Municipio, se encuentra relacionado con el hecho imponible y que sí corresponde a la actividad del ente público, que es precisamente la prestación de este servicio.

"La prestación del servicio de alumbrado público, se refiere a que el Municipio cuenta con una infraestructura para la iluminación de las calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera y es necesario



hacer que este en buenas condiciones para el buen funcionamiento durante los 365 días del año, proporcionando la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hacen llegar este servicio a todo el territorio municipal como son: transformadores, postes metálicos, luminarias en tecnología leds, y/o de cualquier otro tipo, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para que funcione y proporcione el alumbrado público adecuadamente, por lo que es indispensable evitar gastos como son:

"a) Gastos por el Municipio para el pago mensual del suministro eléctrico que consume a cada noche las luminarias durante 12 horas continuas y durante los 365 días del año, a la empresa suministradora de energía.

"b) Gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura como son reparaciones de las luminarias (fuente luminosa, driver/balastro, carcasa/gabinete, foto controles, cables eléctricos, conexiones menores), reparaciones de postes metálicos, reparaciones de transformadores en algunos casos, así como por robos (vandalismo) a la infraestructura y reponer componentes eléctricos varias veces.

"Pago al personal que se encarga de proporcionar el mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y cada cinco años por depreciación, sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica y/o por terminación de vida útil.

"c) Gastos para el control interno de la administración del servicio del alumbrado público, que se da de forma regular y continua.

"B. De la aplicación:

"Para la determinación de los montos de contribución para el cobro de los derechos de alumbrado público (DAP), según su beneficio dado en metros luz, de cada sujeto pasivo, se aplica la fórmula $MDSIAP=SIAP$ incluido en la propia Ley de Ingresos de este Municipio para el ejercicio fiscal 2022, donde si el sujeto pasivo difiere del monto de contribución aplicado, ya sea a la alta o la baja, tiene un medio de defensa que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y debe presentarse a la tesorería de este Ayuntamiento, elaborando una solicitud de corrección de su monto de contribución DAP 2022, aplicando la fórmula ya descrita y revisando su beneficio dado en metros luz, que la dirección de obras públicas corroborará en físico.

"B1. Presupuesto de egresos.

"a). Tabla A.

"Este Municipio tiene en cuenta el presupuesto de egresos para la prestación del servicio de alumbrado público, se puede ver en la tabla A: (gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público) y



que se destinan a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones de los gastos públicos constituye una obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de **\$15'671,755.74 (quince millones seiscientos y un mil setecientos cincuenta y cinco pesos 74/100)**, es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 22,388 (veintidós mil trescientos ochenta y ocho usuarios), más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"b). Tabla B.

"En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como se calculan el CML públicos, CML común, CU.

"c). Tabla C.

"En la tabla C se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML públicos, CML común y CU, que son las que se encuentran en los seis bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en UMA.

"B2. Ingresos para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

"Para mayor certeza del sujeto pasivo en cuanto al cálculo del monto de su aportación mensual, bimestral, y/o anual anexamos en seis bloques el monto de contribución según el beneficio dado en metros luz, para que de manera particular cualquier beneficiario del servicio de alumbrado público pueda hacer el respectivo cálculo de su monto de contribución, aplicando nuestra fórmula del $MDSIAP=SIAP$, siendo en el bloque uno y dos, montos bimestrales y del bloque tres al seis, montos mensuales.

"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los factores de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral y/o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en seis bloques.

"a). El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"a1). El primero, por medio de un convenio de recaudación del derecho de alumbrado público (DAP), que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía se recauda en los recibos de luz de forma bimestral y/o mensual según el bloque en que se clasifique.



"a2). El segundo, el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería, el sujeto en todos los casos hará su solicitud y pedirá su corrección de su beneficio dado en metros luz, de frente a su inmueble aplicando el recurso de revisión que se localiza en el anexo III de la presente ley, y presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública, la tesorería después de aplicar la fórmula $MDSIAP=SIAP$ con el frente, se hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anual a esta tesorería, y el Municipio lo dará de baja del sistema de cobro de los recibos de luz de la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos.

"B3. Elementos que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022: **definición, objeto, sujeto, base gravable, cálculo del monto de la contribución con la fórmula MDSIAP en tres supuestos que se encuentre el sujeto pasivo, época de pago, y recurso de revisión.**

"a). **Consumibles:** Para su funcionamiento de las luminarias el Municipio comprará la energía eléctrica a una empresa suministradora de energía y se pagará la factura por el gasto de energía que hace el sistema de alumbrado público, de manera mensual, ya sea que esta energía sea utilizada para luminarias que se encuentren en servicios medidos y/o servicios directos, de no pagar el Municipio en tiempo y forma y de acuerdo a las condiciones de la suministradora de energía, podría llegar al corte del suministro eléctrico y si sucede esto, las calles se vuelven oscuras e inseguras;

"b). **Depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público:** Para que las luminarias que se localizan en las vías públicas operen 12 horas diarias y los 365 días del año es necesario también proporcionar el mantenimiento ya sea preventivo o correctivo de toda la infraestructura que hace funcionar el sistema del alumbrado público como: reparación de transformadores propiedad del Municipio, de cables subterráneos y aéreos de redes eléctricas municipales, de postes metálicos, de brazos y abrazaderas, de componentes internos de las luminarias, (balastos, focos, fotoceldas, driver, leds etcétera), así como su reposición por (depreciación) terminación de vida útil, de las luminarias completas, el Municipio proporciona también la instalación de iluminaciones de temporada y/o artísticas.

"c). **Personal administrativo:** Se utiliza para el pago al personal que lleva a cabo la administración del sistema de alumbrado público municipal, ellos serán los encargados de hacer funcionar de forma oportuna y programada tanto el funcionamiento del sistema como el control del mantenimiento en todo el territorio municipal, los 365 días del año.

"Los tres conceptos sumados a, b y c, actúan de forma conjunta y esto proporciona de forma eficiente y oportuna, la prestación del servicio de alumbrado público municipal.

**"Tarifa=Monto de la contribución:**

"El monto de la contribución se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo a acción de inconstitucionalidad 15/2007 y que será obtenida dependiendo en el supuesto en que se encuentre el sujeto pasivo y de la aplicación de las 3 fórmulas:

"a). **Primera**, si el sujeto tiene iluminación pública en su frente.

"b). **Segunda**, si no tiene iluminación pública en su frente.

"c). **Tercera**, si está en tipo condominio.

"Fórmula aplicada en tres supuestos que pudiera estar el sujeto pasivo:**"Fórmulas de aplicación del (DAP).**

"En las fórmulas aplicadas para el cálculo de las tarifas, subsiste una correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la tarifa aplicada ya que entre ellos existe una íntima relación al grado que resultan ser interdependientes, igualmente las tarifas resultantes guardan una congruencia razonable entre los gastos que hace el Municipio por mantener la prestación del servicio y siendo igual para los que reciben idéntico servicio, así las cosas, esta contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio de alumbrado público.

"El Municipio en cuestión que atiende a los criterios anteriores hace el cálculo de los montos de contribución (MDSIAP=SIAP) que cada sujeto pasivo debe aportar para recuperar los gastos que le genera al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, y se determina por las siguientes fórmulas de aplicación:

"Aplicación uno:

"Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, hasta antes de 50 m. en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

$$\text{"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU}$$

"Aplicación dos:

"Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, después de 50 m. en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Sólo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la Tesorería Municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m. en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio.



"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras más original o copia certificada para cotejo, original de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU

"Aplicación tres:

"Para determinar el monto de la contribución unitaria de los sujetos pasivos que tengan un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su casa, dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Sólo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la Tesorería Municipal dentro de los primeros 30 días naturales siguientes al inicio del ejercicio fiscal de que se trate o del mes de causación de que se trate en adelante, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 m en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio y la existencia de un frente compartido o que se trate del mismo inmueble con más de un medio de captación del derecho de alumbrado público.

"El escrito deberá estar acompañado de copias simples de escrituras, más original o copia cotejo de boleta predial y pago de las contribuciones por servicios públicos al corriente y licencia de funcionamiento vigente en tratándose de comercios o industrias.

"A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que sí, se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro de este derecho será de 3 UMA anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

"MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU

"El Ayuntamiento deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común y CU.**

"Fundamentos jurídicos: Mismos que se integran en el anexo I de la presente ley.

"Motivación, finalidad y objeto: Se encuentran en el anexo II de la presente ley.

"Recurso de revisión: Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo III de la presente ley.



"Este Municipio presenta sus respectivos gastos que le genera el prestar el servicio de alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, en tres tablas y de esta forma llega a calcular sus tres factores, dados en UMA:

"**Tabla A:** Presupuesto de egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

"**Tabla B:** Se presentan los respectivos cálculos de valores de los factores que integran la fórmula y expresados en pesos de CML Públicos, CML Común, CU.

"**Tabla C:** La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, CU) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas, el Municipio en cuestión, tiene a bien determinar cómo aplicable para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos **(0.0561 UMA)**

"CML. Común **(0.0525 UMA)**

"CU. **(0.0424 UMA)**

"**Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C**

Presupuesto de egresos

"Que le genera al Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022, por la prestación del servicio de alumbrado público.

"Tabla A: Presupuesto Anual de Egresos por la prestación del servicio de alumbrado público continuo, que se proporciona en las áreas públicas, para hacer funcionar las luminarias del sistema del alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio.

Municipio de San Pablo del Monte Tlaxcala (Resumen de datos para el cálculo del DAP) ejercicio fiscal 2022.	Datos del Municipio, al mes.	Total de luminarias.	Inversión existente del Municipio en luminarias.	Observaciones.	Presupuesto total anual por el servicio de alumbrado público, municipal.
1	2	3	4	6	7
Censo de luminarias elaborado por CFE.		6,945.00			



A). <u>Gastos de energía al mes por el 100 % de iluminación pública.</u>	\$ 1'207,695.00				\$ 14'492,340.00
B). <u>Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011</u>	\$ 13,284.65				\$159,415.74
B-1). Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
B-1-1). Total de luminarias en áreas públicas.	2,430.75				
B-2). Porcentaje de luminarias en áreas comunes.	65 %				
B-2-2). Total de luminarias en áreas comunes.	4,514.25				
C). <u>Total de sujetos pasivos con contratos de CFE.</u>	22,388.00				
D). Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes.	\$ 422,693.25				
E). Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes.	\$ 785,001.75				
F). <u>Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración.</u>	\$ 85,000.00				\$ 1'020,000.00
G). Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados.	\$ -				
H). Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$ -				
I). Total de gastos de consumibles al mes para la operación del sistema de alumbrado público.	\$ -				
J). Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G) + H) + I) = J.	\$ -				\$ -



K). Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye leds.	\$4,540.00	\$ 2,430.75	\$11'035,605.00		
L). Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye leds.	\$3,560.00	\$ 4,514.25	\$16'070,73.00		
M). Monto total del mobiliario de luminarias= resultado 'A'.			\$27'106,335.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias.	
N). Monto de gastos al año por el servicio de energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público					\$ 15'671,755.74

"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio de San Pablo del Monte, que se localiza en la tabla A, en esta tabla B, se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y CU. Que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las fórmulas MDSIAP=SIAP, y que de acuerdo a el frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución.

A	B	C	D	F
Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio.	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
(1). Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (Dado por el Municipio y/o concesionado) es igual: resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes/total de luminarias, en el territorio municipal.	\$ -	\$ -		Gastos por una luminaria.



(2). Gastos por depreciación promedio de una luminaria: es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (K y/o L)/60 meses/ total de luminarias, según su ubicación. <u>[Reposición de luminarias de las que se les acabó la vida útil a cada 60 meses (5 años)]</u> .	\$ 75.67	\$ 59.33		Gastos por una luminaria.
(3). Gastos promedios para el Municipio por energía de una luminaria al mes es igual: total de gastos por energía / el total de luminarias registradas por CFE.	\$ 173.89	\$ 173.89		Gastos por una luminaria.
(4). Gastos por inflación de la energía, de una luminaria al mes: es igual al gasto para el Municipio por energía de una luminaria renglón (3) al mes y multiplicado por la inflación mensual de la energía del año 2016 meses noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$ 1.91	\$ 1.91		Gastos por una luminaria.
(5). Gastos de administración del servicio de alumbrado público del Municipio, al mes por sujeto pasivo es igual: a gastos de administración (F) al mes entre el total de sujetos pasivos registrados en CFE (C).			\$ 3.80	Gasto por sujeto pasivo.
(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X,	\$ 251.47	\$ 235.14		Total, de gastos por una luminaria.
(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y.	\$ 3.80			Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE.



(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual a los gastos totales por una luminaria/una constante de 25 metros equidistancia media interpostal/entre dos frentes.	\$ 5.03	\$ 4.70		
---	---------	---------	--	--

"Valores dados en UMA

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA.

CML. Públicos	0.0561			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CML. Común	0.0525			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU	0.0424			Aplicar, en fórmula, MDSIAP

"Ingresos, para la recuperación de los gastos

"Ingresos del Municipio para la recuperación de los gastos que le genera la prestación del servicio de alumbrado público, durante 12 horas diarias y por los 365 días del año fiscal 2022.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia Tesorería del Ayuntamiento siempre a solicitud del sujeto pasivo y la otra es por la empresa suministradora de energía, en cualquiera de los dos casos se debe aplicar la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$ el sujeto puede hacer valer su recurso de revisión, que se localiza en el anexo III de esta Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022.

"Este ingreso del Municipio es utilizado para la recuperación de los gastos que le genera, por la prestación del servicio de alumbrado público y para mayor facilidad se anexan seis bloques, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: 'Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes'.



"En la columna A del bloque uno al bloque seis, están referenciados el nivel de beneficio y que es calculado con la fórmula MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54, en la columna F se expresan los metros luz de frente a la vía pública dado en metros luz que tiene el sujeto pasivo, y por último en la columna G es el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula $MDSIAP = SIAP$.

"Bloque uno

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU, viviendas datos dados en UMA.

"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 1.	1030	111.895171	111.847788	100 %	0.046222633	0.0473836
Nivel de beneficio, MDSIAP 2.	1030	111.895171	111.813581	100 %	0.361216078	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3.	1030	111.895171	111.770723	100 %	0.755877125	0.1244485
Nivel de beneficio, MDSIAP 4.	1030	111.895171	111.722807	100 %	1.197113078	0.1723645
Nivel de beneficio, MDSIAP 5.	1030	111.895171	111.654127	100 %	1.829551278	0.2410441
Nivel de beneficio, MDSIAP 6.	1030	111.895171	111.529812	100 %	2.974313446	0.3653595
Nivel de beneficio, MDSIAP 7.	1030	111.895171	111.297952	99 %	5.109405197	0.5972197
Nivel de beneficio, MDSIAP 8.	1030	111.895171	111.116403	99 %	6.781199198	0.7787681
Nivel de beneficio, MDSIAP 9.	1030	111.895171	110.948564	99 %	8.32675069	0.9466072
Nivel de beneficio, MDSIAP 10.	1030	111.895171	110.641769	99 %	11.15188645	1.2534027



"Bloque uno: Viviendas (aplicación bimestral).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 11.	1030	111.895171	110.989692	99 %	7.948023164	0.9054793
Nivel de beneficio, MDSIAP 12.	1030	111.895171	109.243021	98 %	24.03229932	2.6521506
Nivel de beneficio, MDSIAP 13.	1030	111.895171	108.178354	97 %	33.83631707	3.7168175

"Bloque dos

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque dos: negocios y/o comercios pequeños, datos dados en UMA.

"Bloque dos: Negocios/comercios (aplicación bimestral).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 14.	1030	111.8952	111.64	99.77 %	2.000	0.2595
Nivel de beneficio, MDSIAP 15.	1030	111.8952	111.51	99.65 %	3.177	0.3873
Nivel de beneficio, MDSIAP 16.	1030	111.8952	111.42	99.57 %	3.998	0.4765
Nivel de beneficio, MDSIAP 17.	1030	111.8952	111.29	99.45 %	5.227	0.6100
Nivel de beneficio, MDSIAP 18.	1030	111.8952	111.12	99.31 %	6.714	0.7714
Nivel de beneficio, MDSIAP 19.	1030	111.8952	110.87	99.08 %	9.083	1.0287



Nivel de beneficio, MDSIAP 20.	1030	111.8952	110.44	98.70 %	12.987	1.4527
Nivel de beneficio, MDSIAP 21.	1030	111.8952	109.54	97.90 %	21.264	2.3515
Nivel de beneficio, MDSIAP 22.	1030	111.8952	108.27	96.76 %	32.977	3.6235
Nivel de beneficio, MDSIAP 23.	1030	111.8952	107.63	96.19 %	38.873	4.2637

"Bloque tres

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque tres: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque tres: Empresas industrial y/o comercial pequeños (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 24.	1030	111.8952	102.416	91.53 %	86.900	9.4792
Nivel de beneficio, MDSIAP 25.	1030	111.8952	100.929	90.20 %	100.594	10.9664
Nivel de beneficio, MDSIAP 26.	1030	111.8952	99.441	88.87 %	114.291	12.4538
Nivel de beneficio, MDSIAP 27.	1030	111.8952	97.360	87.01 %	133.461	14.5356
Nivel de beneficio, MDSIAP 28.	1030	111.8952	95.079	84.97 %	154.463	16.8163
Nivel de beneficio, MDSIAP 29.	1030	111.8952	92.699	82.84 %	176.374	19.1957
Nivel de beneficio, MDSIAP 30.	1030	111.8952	89.229	79.74 %	208.330	22.6660
Nivel de beneficio, MDSIAP 31.	1030	111.8952	84.272	75.31 %	253.980	27.6233
Nivel de beneficio, MDSIAP 32.	1030	111.8952	75.530	67.50 %	334.479	36.3650
Nivel de beneficio, MDSIAP 33.	1030	111.8952	69.398	62.02 %	390.948	42.4974



"Bloque cuatro

"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque cuatro: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque cuatro: Empresas industrial y/o comercial medianos (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 34.	1030	111.895171	105.20	94.02 %	61.255	6.6943
Nivel de beneficio, MDSIAP 35.	1030	111.895171	103.74	92.71 %	74.749	8.1597
Nivel de beneficio, MDSIAP 36.	1030	111.895171	99.67	89.08 %	112.169	12.2234
Nivel de beneficio, MDSIAP 37.	1030	111.895171	93.22	83.31 %	171.621	18.6795
Nivel de beneficio, MDSIAP 38.	1030	111.895171	84.49	75.51 %	251.941	27.4019
Nivel de beneficio, MDSIAP 39.	1030	111.895171	76.21	68.11 %	328.216	35.6850
Nivel de beneficio, MDSIAP 40.	1030	111.895171	68.56	61.28 %	398.622	43.3307
Nivel de beneficio, MDSIAP 41.	1030	111.895171	53.27	47.61 %	539.437	58.6225
Nivel de beneficio, MDSIAP 42.	1030	111.895171	0.00	0.00 %	1030	111.8952
Nivel de beneficio, MDSIAP 43.	1030	111.895171	0.00	0.00 %	1030	111.8952

**"Bloque cinco****"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque cinco: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.****"Bloque cinco: empresas industrial y/o comercial grandes (aplicación mensual).**

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 44.	1030	111.895171	83.0445	74.22 %	265.2826	28.8507
Nivel de beneficio, MDSIAP 45.	1030	111.895171	80.2016	71.68 %	291.4611	31.6936
Nivel de beneficio, MDSIAP 46.	1030	111.895171	74.9375	66.97 %	339.9354	36.9576
Nivel de beneficio, MDSIAP 47.	1030	111.895171	65.1456	58.22 %	430.1047	46.7496
Nivel de beneficio, MDSIAP 48.	1030	111.895171	45.1415	40.34 %	614.3131	66.7537
Nivel de beneficio, MDSIAP 49.	1030	111.895171	0.0000	0.00 %	1030	111.8952
Nivel de beneficio, MDSIAP 50.	1030	111.895171	0.0000	0.00 %	1030	111.8952
Nivel de beneficio, MDSIAP 51.	1030	111.895171	0.0000	0.00 %	1030	111.8952
Nivel de beneficio, MDSIAP 52.	1030	111.895171	0.0000	0.00 %	1030	111.8952
Nivel de beneficio, MDSIAP 53.	1030	111.895171	0.0000	0.00 %	1030	111.8952



"Aplicación de valores de CML públicos, CML común y CU. En bloque seis: industrias y/o comercios, datos dados en UMA.

"Bloque seis: Empresas industrial y/o comercial súper grandes (aplicación mensual).

Clasificación de tipo de sujeto pasivo, aplicando el cálculo de MDSIAP, de acuerdo a su beneficio dado en metros luz.	Tarifa general de metros luz, por sujeto pasivo.	Tarifa general en UMA por sujeto pasivo.	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en UMA.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio.	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en UMA, vinculadas a su beneficio.
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 54.	1030	111.8952	0.0000	0	1030	111.8952

"En los seis bloques fue aplicada la misma fórmula para el cálculo del monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los mismo 3 factores que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, en este caso primero presentará su solicitud al Municipio para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La Tesorería, enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicará la fórmula $MDSIAP=SIAP$ y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagar en la misma Tesorería, y de acuerdo a la elaboración de un convenio interno entre las dos partes, dándose de baja del software de empresa suministradora de energía, para no duplicar dicho monto de contribución.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"a). De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía;

"b). De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable;

"c). De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la Tesorería por convenio; y



"Bloque seis

"d). De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2022.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público. La Tesorería deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

44. De la transcripción anterior se desprende que los artículos impugnados contemplan los derechos por recuperación del gasto que genera el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público (DAP), cuyos elementos son:

- Hecho imponible. La prestación del servicio de alumbrado público, consistente en la iluminación de calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera, durante los trescientos sesenta y cinco días del año, por doce horas nocturnas de forma continua y regular.

- Base. Los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, como son: el pago mensual por el suministro eléctrico que se realiza a la empresa suministradora de energía, el mantenimiento, reparación y reposición de la infraestructura, el pago al personal que se encarga del mantenimiento y los gastos para el control interno de la administración del servicio.

- Sujetos. La colectividad que habita en el Municipio (sujetos pasivos), que comprende a aquellos propietarios de predios que sean usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, así como lotes baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente que no tengan contrato con la empresa suministradora de energía.

- Tasa o tarifa. Se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y se obtendrá



aplicando la fórmula $MDSIAP=SIAP^{21}$ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga en metros luz, dependiendo de tres variables: CML públicos (equivale a 0.0587 UMA en el Municipio de Nativitas y a 0.0561 UMA en el Municipio de San Pablo del Monte), CML común (equivale a 0.0561 UMA en el Municipio de Nativitas y a 0.0525 UMA en el Municipio de San Pablo del Monte) y CU (equivale a 0.0377 UMA en el Municipio de Nativitas y a 0.0424 UMA en el Municipio de San Pablo del Monte),²² mismas que, a su vez, se dividen en seis bloques que sirven para

²¹ Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés social, tiene por objeto establecer los ingresos que percibirá la Hacienda Pública del Municipio de San Pablo del Monte, durante el ejercicio fiscal 2022, por los conceptos siguientes: ...

"Cuando esta ley se haga referencia a: ...

"x) MDSIAP: Es el monto de la contribución determinado en moneda nacional, y/o en UMA del derecho de alumbrado público evaluado de forma mensual, en todo el territorio municipal y de acuerdo con el beneficio de cada sujeto pasivo. ..."

²² Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entenderá por: ...

"t) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con la empresa suministradora de energía.

"u) CML. Común: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"v) CML. Públicos: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés social, tiene por objeto establecer los ingresos que percibirá la Hacienda Pública del Municipio de San Pablo del Monte, durante el ejercicio fiscal 2022, por los conceptos siguientes: ...

"Cuando esta ley se haga referencia a: ...

"h) CML. Común. Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos, de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML. Públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.



hacer el respectivo cálculo. Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar es que, dependiendo de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, le aplicarán la fórmula de las tres variables (CML públicos, CML común y CU) que se encuentran en la tabla C, y automáticamente calcularán su monto mensual, bimestral o anual, de acuerdo a la clasificación de los seis bloques (los bloques uno y dos son montos calculados que se pagan bimestralmente y que aplican a viviendas y a negocios o comercios pequeños, respectivamente; los bloques tres al seis son montos mensuales y aplican para industrias y/o comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes, respectivamente).

Es decir, la fórmula que se aplicará a cada sujeto pasivo tiene cuatro aplicaciones, dependiendo los beneficios en metros luz que tenga en su frente:

(i) Si el sujeto pasivo tiene iluminación pública frente a su casa hasta antes de 50 metros en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio, aplicará la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE^*$ (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU.

(ii) Si el sujeto pasivo no tiene alumbrado público frente a su casa después de 50 metros en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio, aplicará la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE^*$ (CML PÚBLICOS) + CU.

(iii) Si los sujetos pasivos tienen un frente común, ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal y/o vertical, o que el inmueble tenga más de un medio de recaudación contratado y goce de alumbrado público frente a su casa dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección

"i) CML. Públicos. Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. ...

"k) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con empresa suministradora de energía. ..."



partiendo del límite de su propiedad o predio, aplicarán la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE*/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOZAN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU$.

(iv) Los predios que no cuenten con un contrato en la empresa suministradora de energía y/o predios baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente pagarán 3 UMA anuales que deberán cubrirse con el impuesto predial.

- Época. Mensual y/o bimestral cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía; mensual cuando se realice a través del sistema operador de agua potable; mensual, bimestral y/o anual cuando se realice por la Tesorería por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

45. Asimismo, se establecen tres tablas, la tabla A refleja el presupuesto de egresos, es decir, los gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público; en la tabla B se reflejan los cálculos para la determinación de tres variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, cómo se calculan el CML públicos, CML común y CU; en la tabla C, se hace la conversión de pesos a UMA de las tres variables (CML públicos, CML común y CU), que se encuentran en seis bloques según el beneficio dado en metros luz.

46. Las tablas de los seis bloques, en su columna A, referencian al nivel de beneficio que es calculado con la fórmula $MDSIAP$ 1 hasta el nivel de beneficio $MDSIAP$ 54; en su columna F expresan los metros luz de frente a la vía pública que tiene el sujeto pasivo, y en la columna G se expresa el resultado del monto de contribución dado en UMA, pero en los seis bloques se ocupa la misma fórmula $MDSIAP=SIAP$. El bloque uno es de aplicación bimestral y corresponde a viviendas; el bloque dos es de aplicación bimestral y corresponde a negocios y/o comercios pequeños; el bloque tres es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial pequeñas; el bloque cuatro es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial medianas; el bloque cinco es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial grandes; y el bloque seis es de aplicación mensual y corresponde a empresas industrial y/o comercial súper grandes.



47. Si el contribuyente considera que el monto de su contribución debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, podrá presentar su solicitud al Municipio para pedir su revisión para que la Tesorería verifique su frente que tiene de beneficio dado en metros luz y reconsiderará su nuevo monto de contribución que deberá pagar en la misma Tesorería, dándose de baja de la empresa suministradora de energía para no duplicar el monto de dicha contribución.

48. Finalmente, el Municipio puede convenir con la suministradora de energía eléctrica que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio para que los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público. La tesorería deberá asignar el excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público.

49. Como se observa, los artículos impugnados por la Comisión accionante toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía eléctrica, mismo que se calcula a través de tres factores (CML públicos, CML común y CU).

50. Sin embargo, **para el cálculo de la tasa se toman en cuenta elementos ajenos a dicho gasto, como son el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio –si la luminaria pública se encuentra dentro de un radio de cincuenta metros partiendo del límite del predio, o, por el contrario, la luminaria se encuentra a más de cincuenta metros a partir del límite del predio–, el destino del predio –si está destinado a vivienda, negocio y/o comercio pequeño, o empresa industrial y/o comercial pequeña, mediana, grande o súper grande– y si el predio es urbano, rústico o baldío y no cuenta con contrato de suministro de energía eléctrica con la empresa suministradora.**

51. Así, este Pleno advierte que, si bien el legislador local estableció como base el costo que le implica la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que, con la finalidad de determinar el monto a pagar a cargo de los contribuyentes, introdujo elementos ajenos al costo a partir del beneficio en metros



luz que tiene de frente cada predio, el destino del predio y si el predio no tiene contrato con la empresa que suministra la energía eléctrica.

52. En consecuencia, los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no representan el costo del servicio prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos. Así como tampoco establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

53. Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños de predios, comercios, negocios, empresas industriales o comerciales; no obstante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

54. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de los derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

55. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas Locales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

56. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Nativitas** y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Pablo del Monte**, ambos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.



VI.3. Cobros por servicios por suministro de agua potable. Análisis de los artículos 45, primer párrafo y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapixtla; 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Natívitás; 51 y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla; y 40, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós

57. La Comisión accionante señala que de los artículos impugnados se desprende que el legislador delegó en las respectivas comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable la posibilidad de determinar las cuotas por los servicios que preste, así como por el suministro de agua, las cuales podrán ser ratificadas o reformadas por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo.

58. Lo que evidencia que el legislador local habilitó a autoridades administrativas para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones, lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria.

59. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos de la Comisión accionante son esencialmente **fundados**. El principio de legalidad tributaria ha sido desarrollado por este tribunal en diversos asuntos como las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,²³ 89/2020,²⁴ y –más

²³ Resuelta el 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando décimo primero, denominado "El artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público".

²⁴ Resuelta el 24 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la invalidez de las normas reclamadas.



recientemente— en las acciones de inconstitucionalidad 16/2021,²⁵ 10/2021²⁶ y 15/2021.²⁷

60. Así, el principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal,²⁸ se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago)²⁹ estén consignados en la

²⁵ Resuelta el 30 de agosto de 2021, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones en que, salvo los preceptos de los Municipios de Pedro Escobedo y San Juan del Río, se violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, Pardo Rebollo, Piña Hernández salvo el artículo del Municipio de Pedro Escobedo, que viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, con argumentos adicionales en cuanto a la época de pago, Ríos Farjat con precisiones en el artículo del Municipio de Pedro Escobedo, Pérez Dayán por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y con precisiones en cuanto a la determinación del costo del servicio y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, respecto del considerando sexto, relativo al estudio.

²⁶ Resuelta el 30 de agosto de 2021, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

²⁷ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose del párrafo sesenta y siete, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Alumbrado público".

²⁸ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

²⁹ **a) Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.



ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

61. Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."³⁰ e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."³¹

c) Base imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

³⁰ Cuyo texto señala: "Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172 y registro digital: 232796.

³¹ Cuyo texto señala: "El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado



62. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en la ley para:

a) Evitar que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

b) Evitar el cobro de contribuciones imprevisibles;

c) Evitar el cobro de tributos a título particular y

d) Que el particular pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

63. Por consiguiente, la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:

1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y,

de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173 y registro digital: 232797.



2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

64. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la base gravable, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE."³²

65. De dicho criterio se pone de manifiesto que la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

66. Aunado a ello, la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

³² Tesis previamente citada, cuyo texto es el siguiente: "El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos



67. Al respecto, se debe destacar que tanto en la doctrina como en la práctica fiscales se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable:

a) De cuota fija: Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.

Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

b) De cuota variable: En este tipo de impuestos, la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador, en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria, puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

68. Ahora bien, sentado el parámetro anterior, se procede a analizar las normas impugnadas, cuyo texto se transcribe:

llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918 y registro digital: 174924.



Ley de Ingresos del Municipio de Cuapixtla para el ejercicio fiscal 2022

**"Título quinto
"Derechos**

"...

"Capítulo VIII

"Por el servicio de suministro de agua potable y mantenimiento de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado.

"Artículo 45. Las cuotas por servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán establecidas conforme a las tarifas que determine en su reglamento el Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, debiendo el Ayuntamiento en sesión de Cabildo ratificarlas o reformarlas. ..."

"Artículo 46. Por el suministro de agua potable, la comisión encargada de la administración de los sistemas de agua potable en las comunidades o cabecera municipal, considerarán tarifas para:

- "I. Uso doméstico;
- "II. Uso comercial; y
- "III. Uso industrial.

"Las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinarán las comisiones administradoras, las propondrán al Ayuntamiento para que en Cabildo se aprueben o modifiquen."

Ley de Ingresos del Municipio de Natívitas, para el ejercicio fiscal 2022

**"Título quinto
"Derechos**

"...

"Capítulo XI

"Por el servicio de suministro de agua potable y mantenimiento de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado.

"Artículo 69. Por el suministro de agua potable, las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable de las comunidades o cabecera municipal, considerarán tarifas para:



"a) Uso doméstico.

"b) Uso comercial.

"c) Uso industrial.

"Las tarifas por el suministro de agua potable, las determinarán las comisiones administradoras, que serán electas conforme a los usos y costumbres de cada comunidad y ratificadas por el Ayuntamiento.

"Las comunidades pertenecientes al Municipio que cuenten con el servicio de agua potable, deberán cobrar este derecho y enterarlo a más tardar 5 días naturales antes de culminar el mes a la tesorería."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, para el ejercicio fiscal 2022

"Título quinto "Derechos

"...

"Capítulo IX "Por el servicio de suministro de agua potable y mantenimiento de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado.

"**Artículo 51.** Las cuotas por servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán establecidas conforme a las tarifas que determine en su reglamento el Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, debiendo el Ayuntamiento en sesión de Cabildo ratificarlas o reformarlas. Conforme al Código Financiero, los adeudos derivados por la prestación de los servicios de suministro de agua potable y mantenimiento de las redes de agua, drenaje y alcantarillado, serán considerados créditos fiscales, siendo la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, la autoridad legalmente facultada para realizar su cobro; el cual deberá ser enterado a la Tesorería del Ayuntamiento.

"Las comunidades pertenecientes al Municipio, que cuenten con el servicio de agua potable, podrán cobrar este derecho conforme a lo convenido en cada comunidad, enterándolo a la Tesorería del Ayuntamiento. Los importes recaudados se considerarán como ingresos del Municipio y deberán registrarse en la cuenta pública municipal."

"**Artículo 52.** Por el suministro de agua potable, la comisión encargada de la administración de los sistemas de agua potable en las comunidades o cabecera municipal, considerarán tarifas para:



"a) Uso doméstico;

"b) Uso comercial; y

"c) Uso industrial.

"Las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinarán las comisiones administradoras, las propondrán al Ayuntamiento para que en Cabildo las aprueben o modifiquen."

Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo para el ejercicio fiscal 2022

"Título quinto "De los derechos

"...

"Capítulo X "Por los servicios que presten los organismos públicos descentralizados de la administración municipal.

"**Artículo 40.** Los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán establecidos conforme a las tarifas que determinen en su reglamento, con cuotas que fijará, debiendo el Ayuntamiento ratificarlas o reformarlas. ..."

69. De los artículos impugnados se desprende que, por un lado, contemplan el cobro de derechos por servicios que presta la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, y que sus tarifas serán determinadas en el Reglamento del Consejo de Administración de dicha Comisión para posterior ratificación o reforma del Ayuntamiento en sesión de Cabildo.³³

70. Por otro lado, se establece que, por el suministro de agua potable, las comisiones encargadas de la administración de sistemas de agua potable establecerán tarifas para uso doméstico, comercial e industrial, que serán determinadas por dichas comisiones y propuestas al Ayuntamiento para que en Cabildo se aprueben o modifiquen.³⁴

³³ Tal es el caso de los Municipios de Cuapixtla, Santa Cruz Quilehltla y Tenancingo.

³⁴ Como ocurre en los Municipios de Cuapixtla, Nativitas y Santa Cruz Quilehltla.



71. Como se observa, le asiste la razón a la Comisión accionante, pues, en efecto, los artículos impugnados establecen derechos por el servicio de suministro de agua potable y mantenimiento de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, sin embargo, no contienen los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, dentro de los que se encuentra la tasa o cuota sobre la que se cobrará, y dejan su determinación a las respectivas Comisiones de Agua Potable y Alcantarillado, para después ser ratificadas o modificadas por cada Ayuntamiento en sesión de Cabildo.

72. En ese sentido, lo que hacen las normas impugnadas es delegar a las autoridades municipales la determinación de la tasa o tarifa aplicable a los derechos de agua potable, drenaje y alcantarillado, lo cual resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.³⁵

³⁵ Se cita en apoyo la tesis P. XLII/97, de rubro y texto: "AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LOS ARTÍCULOS 19, 47, 48 y 49 DE LA LEY DE LA COMISIÓN RESPECTIVA, DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Los artículos 19, 47, 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco establecen los sujetos obligados a solicitar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, disponiendo que el consejo de administración de dicha comisión aprobará las cuotas y tarifas de los servicios públicos y administrativos a su cargo, las que le serán presentadas por su director general en el mes de diciembre de cada año, para cobrar vigor durante el ejercicio fiscal siguiente, debiendo considerar en su monto diversos aspectos técnicos y financieros del sistema municipal de agua potable y alcantarillado y plantas de tratamiento de agua, dotando a la susodicha comisión de facultades para revisarlas y ajustarlas mensualmente, para su actualización, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Los aludidos preceptos legales no consignan la cuota o tarifa que deban cubrir los particulares obligados al pago de los servicios de agua potable y alcantarillado, sino que dejan por completo al consejo de administración de la comisión correspondiente, la aprobación de los montos relativos, violando con ello la garantía de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que dejan al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos del tributo, como lo es la tarifa o cuota del servicio público prestado por el Municipio.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, marzo de mil novecientos noventa y siete, página 87 y registro digital: 199233.



73. Ello es así en la medida en que los destinatarios de la norma no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza la tarifa respectiva, aunado a que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado sea de tan especificidad técnica que ameriten una delegación de facultades, pues –como se dijo anteriormente–, al tratarse de derechos, debe estimarse que constituye un gravamen de cuota fija que no puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.

74. Por ello, además de la violación al principio de legalidad tributaria, se actualiza una violación al derecho de seguridad jurídica³⁶ que deriva del artículo 16 de nuestra Carta Magna, pues el contribuyente no sabe a qué atenerse respecto del cobro del derecho de agua potable, drenaje y alcantarillado.

³⁶ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro y texto: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del Derecho'.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página 437 y registro digital: 2002649.



75. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 45, primer párrafo, y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuapiaxtla**; 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Natívitás**; 51 y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Cruz Quilehltla** y 40, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tenancingo**, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

VI.4. Cobros por acceso a la información pública. Análisis de los artículos 48, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Natívitás; 47, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco; 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehltla; y 29, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós

76. La Comisión accionante alude, en esencia, que los artículos impugnados prevén cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y medios magnéticos, por tanto, vulneran el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige.

77. Señala que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, y ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales, por lo que las normas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública.

78. Además, aduce que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas tienen no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino que hacen ilícita la profesión en este ámbito.



79. Las consideraciones son **fundadas**. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha manifestado sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información y, en específico, el de gratuidad en diversas acciones de inconstitucionalidad como las 5/2017,³⁷ 13/2018 y su acumulada 25/2018,³⁸

³⁷ Resuelta el 28 de noviembre de 2017, 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 en declarar la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.

³⁸ Resueltas el 6 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Copia fotostática simple por cada lado impreso"; por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I., separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Información entregada en disco compacto"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I. separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Información entregada en disco compacto"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Búsqueda de datos de archivo municipal"; unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Proporción de información mediante correo electrónico", consistentes en declarar la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios de San Luis Potosí.



10/2019,³⁹ 15/2019,⁴⁰ y más recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 4/2021,⁴¹ 51/2021,⁴² 77/2021,⁴³ 97/2021,⁴⁴ en donde se analizó el contenido

³⁹ Resuelta el 21 de noviembre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios de Puebla.

⁴⁰ Resuelta el 30 de septiembre de 2019, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la validez del artículo 51, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, relativo a la expedición de copias certificadas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones alusivas a los artículos 72, numerales 7 y 11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y 36, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes y de algunos de sus Municipios.

⁴¹ Resuelta el 30 de septiembre de 2021, 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 separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021; y por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

⁴² Resuelta el 4 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021; y por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

⁴³ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose del párrafo noventa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Cobros por la búsqueda y reproducción de información".

⁴⁴ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



del artículo 6o., fracción III, constitucional,⁴⁵ haciéndose énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

80. Este principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁴⁶ en donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas. Asimismo, en el artículo 141⁴⁷

Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de sus párrafos ochenta y nueve y noventa y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo su inciso b), respecto del cual se pronunció por su validez y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de la norma que establece cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD).

⁴⁵ **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. ...

"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: ...

"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. ..."

⁴⁶ **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.

"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."

⁴⁷ **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.



se previó que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

81. Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.

82. De este modo, se ha señalado que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo dado la forma de reproducción y entrega solicitados, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que éstas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información.

83. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. Esto implica que el legislador debe explicar la metodología utilizada para establecer las tarifas respectivas, pues sólo así se podrá analizar su constitucionalidad.

84. Ello, pues se ha afirmado que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



dad, precisamente, porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

85. También se ha señalado que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, debe ser entregada sin costo. Además, se ha precisado que la Ley General de Transparencia prevé que, en la determinación de las cuotas, se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos y, salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en ella.

86. Tomando en cuenta el parámetro anterior, resta a este Tribunal Pleno determinar si en la presente acción se esgrimieron por parte del legislador razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

87. Al efecto, se estima necesario transcribir el contenido de los artículos impugnados:

Ley de Ingresos del Municipio de Natívitas, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo IV

"Expediciones de certificaciones, constancias en general y reproducciones de información pública municipal.

"**Artículo 48.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, siempre que se cumpla con los requisitos del anexo 14 de esta ley según corresponda, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:

"...

"X. Constancias o certificaciones de documentos, así como de copias simples, derivados de solicitudes de acceso a la información pública:

"a) Por cada foja simple, se pagarán 0.0062 de la UMA. ..."



Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo V

"Expedición de certificaciones, constancias en general y reproducciones de información pública municipal.

"...

"**Artículo 47.** Tratándose de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, por los documentos, medios magnéticos o electrónicos que se expidan o entreguen a los interesados, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa siguiente:

"I. Por copia simple, por foja, 0.012 UMA,

"...

"III. Por la entrega de archivos en medios magnéticos electrónicos, 0.12 UMA por cada medio magnético."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo VII

"Expedición de certificados y constancias en general.

"...

"**Artículo 45.** Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrarán los derechos de acuerdo con las siguientes tarifas:

"I. Por reproducción de información en copias simples:

"a) Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja.

"b) Tamaño oficio, 0.018 UMA por hoja;

"II. Por reproducción de información en copias certificadas:

"a) Tamaño carta, por las primeras diez fojas 1 UMA y por cada foja adicional, el 0.048 UMA.

"b) Tamaño oficio, por las primeras diez fojas 1.2 UMA y por cada foja adicional, el 0.06 UMA."



Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec para el ejercicio fiscal 2022

**"Capítulo VI
"Expedición de certificados y constancias en general.**

"Artículo 29. Por la expedición de certificaciones, constancias o por la reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos:

"a) Tratándose de documentos relacionados con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 0.0060 por hoja. ..."

88. De la transcripción de los artículos se desprende que contemplan el cobro por constancias, certificaciones de documentos y copias simples por cada foja simple en 0.0062 UMA⁴⁸ (\$0.596) en el Municipio de Nativitas; el cobro por copia simple, por foja 0.012 UMA (\$1.154) y, por la entrega de archivos en medios magnéticos electrónicos, por cada medio magnético, 0.12 UMA (\$11.546) en el Municipio de San Juan Huactzinco; cobro por copias simples tamaño carta por foja en 0.012 UMA (\$1.154), en tamaño oficio, por foja, 0.018 UMA (\$1.731), por copias certificadas en tamaño carta, por las primeras diez fojas, 1 UMA (\$96.22) y, por cada foja adicional, 0.048 UMA (\$4.618) y, en tamaño oficio, por las primeras diez fojas, 1.2 UMA (\$115.464) y, por cada foja adicional, 0.06 UMA (\$5.773) en el Municipio de Santa Cruz Quilehtla; y el cobro por la búsqueda y copia simple de documentos en 0.0060 UMA por foja (\$0.577) en el Municipio de Tzompantepec.

89. Ahora bien, de la lectura de los procedimientos legislativos correspondientes no se advierte que el legislador determinara razón alguna a efecto de justificar los costos establecidos en concordancia con el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información, lo que deviene en su inconstitucionalidad.

⁴⁸ El valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para el año 2022 es de \$96.22, de conformidad con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Consultable en <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>



90. Pues, si bien de los cuatro dictámenes emitidos por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala se advierte que son coincidentes en señalar que, a efecto de atender a la directriz constitucional que ha establecido este Tribunal Pleno en materia de acceso a la información, se estimó conveniente el establecimiento de costos diferentes por la expedición de copias certificadas y simples tomando en cuenta el grado de atención administrativa o de inversión material y de trabajo del personal en su elaboración. Asimismo, se señaló que ninguno de tales rubros es lesivo en la economía del ciudadano, pues no escapan del mandato de gratuidad o proximidad de gratuidad, máxime si se considera que tales pagos son menores y ajustados a la realidad en términos de costos materiales, así como inferiores a los costos que en ejercicios anteriores se contemplaban en las leyes de ingresos municipales.

91. Lo anterior no justifica el costo real de los materiales utilizados, pues –como ya se dijo– se debían exponer las consideraciones del costo final que asentó en una base objetiva y razonable, esto es, el legislador no explicó la pertinencia de esas tarifas y no otras, de acuerdo con los costos reales de los materiales que debió considerar, así como la metodología conducente para llegar a dichas tarifas.

92. Asimismo, en el supuesto de las cuotas establecidas para copias simples no se atendió a lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en lo relativo a que la información se entregará sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

93. Finalmente, por lo que hace a la entrega de archivos en medios magnéticos electrónicos, además de la falta de motivación reforzada, se observa que el legislador no estableció la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio, lo que es relevante, pues en esta hipótesis no se debe aplicar cobro alguno por el derecho de acceso a la información.

94. Por lo anterior, **se declara la inconstitucionalidad** de los artículos 48, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Natívitás**; 47, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Juan Huactzinco**; 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Cruz Quilehtla**; y 29, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tzompantepec**, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.



VI.5. Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información. Análisis de los artículos 24, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapixtla; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos; 48, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla; 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo y 29, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós

95. La Comisión accionante señala, en esencia, que los artículos impugnados prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública porque prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad de las contribuciones.

96. Advierte que, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas, la entrega de información en copias simples o la búsqueda de documentos en su archivo, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

97. Los argumentos planteados son esencialmente **fundados**. Como ya se señaló en el apartado de estudio de normas que contemplan el cobro por el servicio de alumbrado público, el principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.



98. Al respecto, este Alto Tribunal en diversos precedentes, como la acción de inconstitucionalidad 93/2020,⁴⁹ y de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021,⁵⁰ 33/2021,⁵¹ 75/2021⁵² y 77/2021,⁵³ ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados e iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

99. Lo anterior porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la

⁴⁹ Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples".

⁵⁰ Resuelta el 4 de octubre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

⁵¹ Resuelta el 7 de octubre de 2021, 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 separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo.

⁵² Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del estudio del principio de gratuidad, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

⁵³ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "Expedición de copias certificadas".



ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.⁵⁴

⁵⁴ Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro digital: 196934.

Así como la tesis P./J. 3/98, previamente citada a nota de pie de página 15, cuyos rubro y texto son: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continua existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro digital: 196933.



100. Asimismo, en dichos precedentes se ha destacado que las Salas de este Alto Tribunal han señalado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

101. Además, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

102. Las Salas adujeron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones, las Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

103. A partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

104. Se destacó que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional, debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.



105. Tales consideraciones dieron origen a la tesis 1a./J. 132/2011⁵⁵ de la Primera Sala, así como a la tesis 2a. XXXIII/2010⁵⁶ de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte.

⁵⁵ Tesis de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de dos mil once, página 2077, registro digital: 160577.

⁵⁶ Tesis de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por



106. Sentado el parámetro anterior, se procede a analizar el contenido de los artículos impugnados:

Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo IV

"Por la expedición de documentos públicos, certificaciones y constancias

"**Artículo 24.** La secretaría del Ayuntamiento estará facultada para la expedición de documentos públicos, certificaciones, constancias en general o la reposición de documentos, que causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:

"...

"II. Por búsqueda y copia simple de documentos emanados del Ayuntamiento 1.20 UMA, por las diez primeras fojas y 0.20 UMA, por cada foja adicional.

"III. Por la expedición de copia certificada de documentos emanados del Ayuntamiento, 1.12 UMA. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Cuapixtla para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo V

"Expedición de certificados, constancias en general y reproducciones de información pública municipal.

"**Artículo 36.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente.

"Tarifa

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos 1.20 UMA. ..."

la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de dos mil diez, página 274, registro digital: 164477.



Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos para el ejercicio fiscal 2022

**"Capítulo IV
"Expedición de certificados y constancias en general.**

"Artículo 26. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.50 UMA. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, para el ejercicio fiscal 2022

**"Capítulo IV
"Expediciones de certificaciones, constancias en general y reproducciones de información pública municipal.**

"Artículo 48. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, siempre que se cumpla con los requisitos del anexo 14 de esta ley según corresponda, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:

"I. Por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos, resguardados en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales:

"a) De 1 a 5 fojas se pagarán, 2 UMA.

"b) Por cada foja adicional, 0.15 de la UMA.

"II. Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1 UMA.

"...

"IV. Por la expedición de copias certificadas oficiales de documentos resguardados en el archivo municipal:

"a) De 1 a 5 fojas se pagarán 3, UMA.

"b) Por cada foja adicional, 0.30 de la UMA.

"V. Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento:

"a) De 1 a 5 fojas se pagarán, 3 UMA.

"b) Por cada foja adicional, 0.30 de la UMA. ..."



Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo V

"Expedición de certificaciones, constancias en general y reproducciones de información pública municipal.

"Artículo 46. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos de conformidad con la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, para el ejercicio fiscal 2022.

"Capítulo IV

"Expedición de certificaciones, dictámenes, licencias y constancias en general.

"Artículo 26. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA; ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo VII

"Expedición de certificados y constancias en general.

"Artículo 44. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.41 UMA; ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo para el ejercicio fiscal 2022

"Capítulo IV

"Expedición de certificados y constancias en general.

"Artículo 23. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.012 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.20 UMA por cada foja adicional. ..."



Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec para el ejercicio fiscal 2022

**"Capítulo VI
"Expedición de certificados y constancias en general.**

"Artículo 29. Por la expedición de certificaciones, constancias o por la reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos:

"...

"b) En los demás casos 1.41 UMA.

"II. Por la expedición de certificaciones oficiales, 1.41 UMA.

"...

"b) En los demás casos 1.41 UMA. ..."

107. Las leyes impugnadas contienen tarifas: por búsqueda y copia simple de documentos emanados del Ayuntamiento, por las primeras diez fojas, 1.20 UMA (\$115.464), por cada foja adicional, 0.20 UMA (\$19.244), y, por la expedición de copia certificada de documentos emanados del Ayuntamiento, 1.12 UMA (\$107.766) en el Municipio de Amaxac de Guerrero; por búsqueda y copia simple de documentos, 1.20 UMA (\$115.464) en el Municipio de Cuapixtla; por búsqueda y copia simple de documentos, 0.50 UMA (\$48.11) en el Municipio de Mazatecochco de José María Morelos; por búsqueda y expedición de copia simple de documentos resguardados en el archivo municipal, de una a cinco fojas, 2 UMA (\$192.44) y, por cada foja adicional, 0.15 UMA (\$14.433), por búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1 UMA (\$96.22), por la expedición de copias certificadas oficiales de documentos resguardados en el archivo municipal y por certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, de una a cinco fojas, 3 UMA (\$288.66) y, por foja adicional, 0.30 UMA (\$28.866) en el Municipio de Nativitas; por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA (\$96.22) en los Municipios de San Juan Huactzinco y San Pablo del Monte; por búsqueda y copia simple de documentos, 1.41 UMA (\$135.670) en los Municipios de Santa Cruz Quilehtla y Tzompantepec y el mismo costo para expedición de certificaciones oficiales únicamente en el Municipio de Tzompantepec; y por búsqueda y copia simple de documentos, por



las primeras diez fojas, 0.012 UMA (\$1.154) y, por cada hoja adicional, 0.20 UMA (\$19.244) en el Municipio de Tenancingo.

108. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo sostiene la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

109. En el supuesto relativo a las certificaciones, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

110. Respecto a los cobros por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que las cuotas previstas resultan abiertamente desproporcionales, pues, como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

111. Asimismo, debe destacarse que los artículos 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla; y 29, fracción I, inciso b), y fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec también contravienen el principio de seguridad jurídica, pues de su redacción no puede desprenderse si los montos que contemplan por copia certificada de documentos, expedición de certificaciones oficiales y por búsqueda y copia



simple de documentos se cobrarán con motivo de una hoja o por un documento completo que haya sido solicitado, con independencia del número de hojas, lo que genera, en realidad, una incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar, aunado a que, específicamente en el Municipio de Tzompantepec, se establece una cuota por "los demás casos", lo cual resulta ambiguo, pues se desconocen los supuestos en que se actualizará dicho cobro.

112. Así, atendiendo a las consideraciones precisadas, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 24, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Amaxac de Guerrero**; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuapiaxtla**; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mazatecochco de José María Morelos**; 48, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Natívitás**; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Juan Huactzinco**; 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Pablo del Monte**; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Cruz Quilehltla**; 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tenancingo**; y 29, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tzompantepec**, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

113. Finalmente, este Pleno no considera necesario analizar el resto de los argumentos de los conceptos de invalidez ante la declaratoria de invalidez total de todas las porciones normativas reclamadas. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁵⁷

VII. EFECTOS

114. 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 alcan-

⁵⁷ Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital: 181398.



ces 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.

115. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes artículos de Leyes de Ingresos de Municipios de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós:

i. 48, fracciones I, II, IV, V y X, inciso a), 69 y 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Natívitás**;

ii. 26, fracción I, y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Pablo del Monte**;

iii. 36, fracción I, 45, primer párrafo y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuapiaxtla**;

iv. 44, fracción I, 45, 51 y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Cruz Quilehtla**;

v. 23, fracción I y 40, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tenancingo**;

vi. 46, fracción I y 47, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio **San Juan Huactzinco**;

vii. 29, fracciones I, incisos a) y b) y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tzompantepec**;

viii. 24, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Amamax de Guerrero**;

ix. 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mazatecochco de José María Morelos**.



116. **Extensión de efectos de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,⁵⁸ la declaratoria de invalidez debe extenderse a las siguientes disposiciones:

i. Los anexos 17, 18 y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Natívitás**,⁵⁹ pues su validez depende del artículo 73 que fue invalidado en términos del

⁵⁸ **Artículo 41.** Los artículos deberán contener: ...

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;"

⁵⁹ **Anexos de la Ley de Ingresos del Municipio de Natívitás, para el ejercicio fiscal 2022**

Anexo 17 (Artículo 73) Alumbrado público

"Fundamentos jurídicos

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73 y 115

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

"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. ... b) Alumbrado público. I. 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:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. 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. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia,



propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente."

(Artículo 73) Anexo 18 Motivación, finalidad y objeto

"Motivación

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

"Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal. Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continua.

"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Nativitas en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

(Artículo 73) Anexo 19 Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos: I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real. II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal. b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico. c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad. d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción. e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente. f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones. g) Fecha, nombre y firma autógrafa. En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado



de Tlaxcala. Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo. Se deberá adjuntar al recurso de revisión: I. Una copia de los documentos. II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales. No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios. III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo. En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando: I. La solicite expresamente el promovente. II. Sea procedente el recurso. III. Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles. Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando: I. Se presente fuera de plazo. II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo. III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente. Se desechará por improcedente el recurso: I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado. II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente. III. Contra actos consentidos expresamente. IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo. Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa. Será sobreesido el recurso cuando: I. El promovente se desista expresamente. II. El agraviado fallezca durante el procedimiento. III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior. IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo. V. No se probare la existencia del acto respectivo. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente. La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá: I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo. II. Confirmar el acto administrativo. III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya. IV. Dejar sin efecto el acto recurrido. V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto. En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Financiero."



apartado VI.2,⁶⁰ al regular lo previsto en el referido precepto, derecho por alumbrado público, y, en particular, los fundamentos jurídicos, la motivación, finalidad y objeto; así como el recurso de revisión.

ii. Los anexos I, II y II (sic) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Pablo del Monte**,⁶¹ ya que su validez depende del artículo 40 que fue invalidado

⁶⁰ Al respecto, resulta aplicable el criterio número 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 acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.". (*Énfasis añadido*). Consulta: *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, registro digital: 164820.

⁶¹ **(Artículo 40) Anexo I. Alumbrado público**

"Fundamentos jurídicos

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 31, 73 y 115.

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.'

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.'

"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. ... b) Alumbrado público. I. 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:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. 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. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente."

(Artículo 40) Anexo II

"Motivación, finalidad y objeto

"Motivación

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuesto y derechos (en nuestro caso propondrá las tarifas para el cobro del derecho del alumbrado público) con el objeto de propiciar los recursos económicos que asigne el Municipio en su respectivo presupuesto para satisfacer la prestación del servicio de alumbrado público.

"Finalidad

"Es que el Municipio logre el bienestar público, con una eficiente iluminación nocturna en toda la extensión de su territorio, durante 12 horas diarias y los 365 días del año fiscal.

"Descripción del contenido para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público que se proporciona en las calles públicas, de manera regular y continua.



"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de San Pablo del Monte en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

(Artículo 40) Anexo (sic) II**"Recurso de revisión**

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos: I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real. II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente municipal. b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico. c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad. d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción. e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente. f) Además, se deberá anexar las documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones. g) Fecha, nombre y firma autógrafa. En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala. Tratándose de negocios, comercios de bienes o servicios, deberán adjuntar la copia de la licencia de funcionamiento vigente y en el caso de predios rústicos, o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, presentarán construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión.

"En todos los casos se deberá presentar copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo. Se deberá adjuntar al recurso de revisión: I. Una copia de los documentos. II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales. No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios. III. La documentación original de recibo de luz, copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente y sus originales para cotejo. En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando: I. La solicite expresamente el promovente. II. Sea procedente el recurso. III. Se presente la garantía por el o los periodos recorridos que le sean determinados por la autoridad administrativa. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles. Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando: I. Se presente fuera de plazo. II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente, y la copia de boleta predial y pago de contribuciones por servicios públicos al corriente, licencias y permisos municipales y sus originales para cotejo. III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso: I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado. II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente. III. Contra actos consentidos expresamente. IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.



en términos del apartado VI.2,⁶² al regular lo previsto en el referido precepto, derecho por alumbrado público, y, en particular, los fundamentos jurídicos, la motivación, finalidad y objeto; así como el recurso de revisión.

117. Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala.

118. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Congreso del Estado de Tlaxcala deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

"Será sobreseído el recurso cuando: I. El promovente se desista expresamente. II. El agraviado fallezca durante el procedimiento. III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior. IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo. V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente. La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá: I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo. II. Confirmar el acto administrativo. III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya. IV. Dejar sin efecto el acto recurrido. V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la ejecución

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Financiero."

⁶² Ibidem.



119. **Notificaciones:** Deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidéz** de los artículos 24, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, 36, fracción I, 45, párrafo primero y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla, 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos, 48, fracciones I, II, IV, V y X, inciso a), 69 y 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, 46, fracción I y 47, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, 26, fracción I y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 44, fracción I, 45, 51 y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehla, 23, fracción I y 40, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo y 29, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la de los anexos 17, 18 y 19 de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas y I, II y II (sic) de la citada Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

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



Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuando a la legitimación de la Comisión promovente, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuando a la legitimación de la Comisión promovente, 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones distintas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros por servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de Natívitas y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto.

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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobros por servicios por suministro de agua potable", consistente en declarar la invalidez de los artículos 45, párrafo primero y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapixtla, 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, 51 y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 40, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

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, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Cobros por acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 48, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, 47, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, 45, salvo su fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 29, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

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, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Cobros por acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 45, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek 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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.5, denominado "Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos 24, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla, 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos, 48, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo y 29, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

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, Aguilar Morales, Piña Hernández, 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 anexos 17, 18 y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas y I, II y II (sic) de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

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, Aguilar Morales, 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.



vos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala, 3) vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 4) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de once 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 propuestos. Doy fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente conjunto que formulan los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 185/2021.

En sesión de once de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Tlaxcala, por vulnerar los derechos y principios de legalidad, reserva de ley, justicia tributaria, así como de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, al prever distintas cuotas por concepto de servicio de alumbrado, suministro de agua potable, acceso a la información pública, y búsqueda y reproducción de información no relacionados con acceso a la información.

En el primer tema de fondo relativo al cobro por servicio de alumbrado público, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados al considerar



que el legislador local introdujo elementos ajenos al costo del servicio proporcionado, como son el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio, el tipo y destino del mismo y si el beneficiario tiene o no contrato con la empresa que suministra energía eléctrica, aspectos que, considero, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, al no ser acordes al costo del servicio proporcionado, aunado a que tampoco permiten que se cobre lo mismo a quienes reciben idéntico servicio.

Si bien estamos de acuerdo con la declaratoria de invalidez de los aludidos preceptos, nos separamos de las consideraciones sostenidas, pues aunque para el cálculo del tributo se toman en cuenta ciertos elementos ajenos al servicio prestado, como es el destino del inmueble, lo cierto es que no todos (beneficio a razón de metros luz o tipo de predio), tornan a las disposiciones inconstitucionales, simple y sencillamente porque estamos ante un servicio proporcionado por el Estado, de naturaleza indivisible.

El cobro de los derechos es constitucionalmente posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de justicia tributaria, pero sólo cuando estamos en presencia de servicios divisibles. Hacer tal diferencia entre servicios divisibles e indivisibles resulta sumamente importante al analizar la constitucionalidad de este tipo de derechos, dado que no es lo mismo aquellos que son medibles y totalmente divisibles, de aquellos que no lo son. Entre los primeros, cuya medición es objetiva y directa, encontramos la adquisición de un pasaporte, los servicios de agua o de gas, el consumo de electricidad, donde a través de un medidor se sabe exactamente cuál es el beneficio que recibió una persona, mientras que aquellos derechos cuyo costo es indivisible son, por ejemplo, de pavimentación o el de alumbrado público, cuya medición objetiva y directa no es posible, o bien, es sumamente complicado determinar en qué medida se benefició el usuario a fin de determinar el tributo a cargo.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que para las legislaturas locales ha sido necesario encontrar una fórmula para establecer el cobro por derecho de alumbrado público desde el momento en que este Tribunal Pleno estableció que el consumo de energía eléctrica no puede ser la base del tributo.

Por ello estamos de acuerdo en que las normas impugnadas son inconstitucionales, pero no por la totalidad de los elementos que tuvo en cuenta el legislador, por ejemplo, beneficio a razón de metros luz, pues si bien su aplicación será sumamente complicada al establecer el radio de cincuenta metros y hacer un cálculo para más allá de los cincuenta metros o menos de esa distancia, lo



cierto es que si el legislador consideró que va a pagar más quien tenga mayor beneficio por la cercanía del arbotante, resulta complejo mas no necesariamente inconstitucional haber optado por esa vía. Igualmente consideramos que la distinción entre los predios urbanos y los rústicos debe aceptarse, ya que no es lo mismo la infraestructura que invierte un Municipio en las áreas rústicas que en las urbanas donde hay campos deportivos, parques, jardines, etcétera.

No obstante, compartimos la declaratoria de invalidez porque, aun tomando en cuenta que el cobro se fije por metro de cercanía con el arbotante, no tiene relación alguna con el destino del predio, si es vivienda o comercial, o el tamaño del comercio, lo que impacta totalmente en la validez respecto de los otros elementos.

Por ello consideramos que el elemento del destino es el que torna inconstitucionales las normas aquí impugnadas y no el cobro por metros luz beneficiados o la distinción de predios rústicos y urbanos, ya que si bien son elementos ajenos al costo, lo cierto es que debe tenerse en cuenta que en un derecho indivisible siempre va a haber elementos ajenos, porque siempre va a ser complejo determinar el beneficio que se obtiene del alumbrado público, por ejemplo en el caso de alguien que trabaja en la Ciudad de México, pero que vive en el Municipio de Naucalpan, Estado de México, donde evidentemente se beneficia del servicio de alumbrado público en la Ciudad de México de la misma manera que en su casa, de ahí que sea tan difícil el reparto divisible entre todos los beneficiarios.

Por esas razones estamos de acuerdo con la inconstitucionalidad, pero sólo atendiendo al destino, ya que respecto del resto de elementos consideramos que hay una aproximación del legislador a un derecho o tributo constitucional.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 185/2021.

En sesión de once de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Tlaxcala, por vulnerar los derechos y principios de legalidad, reserva de ley, justicia tributaria, así



como de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, al prever distintas cuotas por concepto de servicio de alumbrado, suministro de agua potable, acceso a la información pública, y búsqueda y reproducción de información no relacionados con acceso a la información.

En el tercer tema relativo a cobros por acceso a la información pública se declaró la invalidez de las normas impugnadas por considerar que violan el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública, ya que del análisis de los procedimientos legislativos no se advierte que el legislador expusiera razón alguna para justificar los costos establecidos en concordancia con el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

Voté en contra de la invalidez respecto del cobro por copias certificadas, en concreto, del artículo 45, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla ya que, como he señalado en precedentes, la expedición de copias certificadas es un servicio que presta la administración pública, distinto de la búsqueda y entrega de información pública, por lo que no se rige por el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 185/2021.

El once de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente respecto de diversos temas determinó la invalidez de diversos preceptos de distintas Leyes de Ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, todas para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

El motivo que el Pleno consideró para decretar la invalidez en el tema I abordado en la sentencia, que se ocupa de analizar la problemática de los cobros por servicios de alumbrado público fue porque vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no representan el costo del servicio prestado y porque no establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio.



Si bien coincido con esa conclusión, no comparto las consideraciones inmersas en los párrafos 54 y 55 del pronunciamiento, donde se establece que la prestación del servicio público es indivisible, cómo debe ser fijada la cuota y que ante lo complicado que resulta precisar el grado en que se beneficia cada individuo de la comunidad con el servicio que se presta, el legislador local debe buscar alternativas para sufragar ese gasto con el cúmulo de ingresos que recauda para la satisfacción de las necesidades colectivas.

La razón por la cual me separo de esa argumentación es porque considero que este Tribunal Pleno se estaría extralimitando, en una especie de labor pedagógica con el legislador local, pudiendo trastocar así su libertad de configuración normativa.

Por otra parte, respecto al tema III, relativo a los cobros por acceso a la información no inadvierto que la sentencia hace depender la invalidez del artículo 47, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco (que prevé una cuota por la entrega de archivos en medios magnéticos electrónicos por cada medio magnético) de una falta de motivación reforzada en cuanto al monto, y que, como motivo adicional, determinó que el legislador ahí no previó la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio magnético, pues de ser el caso no debe generar cobro alguno.

Sin embargo, la razón adicional de invalidez debería ser la vulneración a la seguridad jurídica, porque, en mi concepto, la norma no permite conocer con certeza si la cuota ahí prevista es por el costo del medio magnético o bien por la información en sí misma cuando se entrega en medio magnético, sin considerar el costo de este último.

Y, por último, tocante al análisis que condujo a invalidar el artículo 29, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzompantepec (ante la falta de motivación reforzada para determinar el costo final por la expedición de certificados y constancias) estimo que en la sentencia debió haberse expresado como razón adicional de invalidez que la cuota por expedición de copia simple de documentos incluye un cobro por la búsqueda de esa información, lo cual a criterio reiterado de este Alto Tribunal resulta inviable, atento al principio de gratuidad que rige para garantizar el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES OPORTUNA LA IMPUGNACIÓN DEL ACUERDO POR EL QUE SE DESTITUYE AL PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE YAUTEPEC, ESTADO DE MORELOS, AL CONSTITUIR EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE ESA ENTIDAD.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL MUNICIPIO DE YAUTEPEC, ESTADO DE MORELOS, ESTÁ FACULTADA PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS PUEDE SER REPRESENTADO POR EL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DEL TRABAJO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).



VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO POR EL QUE SE DESTITUYE DE SU CARGO A LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE UN MUNICIPIO ES UN ACTO QUE AFECTA LA INTEGRACIÓN DE ESE ÓRGANO, LO QUE JUSTIFICA SU INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

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

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.

XII. HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LOS DECRETOS MEDIANTE LOS CUALES EL TITULAR DE LA GUBERNATURA DE DICHA ENTIDAD DISPONE LA PROMULGACIÓN DE LEYES O DECRETOS EXPEDIDOS POR LA LEGISLATURA ESTÁN COMPRENDIDOS EN EL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS, POR LO QUE, PARA SU OBLIGATORIEDAD, DEBEN CUMPLIR CON EL REQUISITO DE VALIDEZ RELATIVO A LA FIRMA O REFRENDO DEL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA, EN SU CASO, Y DEL SECRETARIO O SECRETARIOS A CUYA DEPENDENCIA CORRESPONDIERA EL ASUNTO (LEGISLACIÓN VIGENTE AL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).



XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. EL DECRETO PROMULGATORIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL, NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE VALIDEZ DE CONTAR CON EL REFRENDO DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, POR SER LA ENCARGADA DEL RAMO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA OMISIÓN DE REFRENDAR UN DECRETO POR LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DEL RAMO RESPECTIVO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO QUE PROVOCA LA INVALIDEZ DE LA NORMA EMITIDA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).

XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL QUE SE HACE EXTENSIVA A SUS ACTOS DE APLICACIÓN (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE 2 DE FEBRERO DE 2018, EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS EN LA QUE ORDENÓ DESTITUIR AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE YAUTEPEC, MORELOS, Y DE LOS OFICIOS SDEYT/TECYA/008773/2019 Y SDEYT/TECYA/008774/2019 DE 2 DE OCTUBRE DE 2019 Y SDEYT/TECYA/008973/2019, SDEYT/TECYA/008974/2019, SDEYT/TECYA/008975/2019, SDEYT/TECYA/008976/2019, SDEYT/TECYA/008977/2019, SDEYT/TECYA/008978/2019 Y SDEYT/TECYA/008979/2019, DE 9 DE OCTUBRE DE 2019, SUSCRITOS POR LA PRESIDENTA EJECUTORA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS, POR LOS QUE SE NOTIFICÓ LA RESOLUCIÓN RECLAMADA A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO DE YAUTEPEC, MORELOS).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES, POR LO QUE EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE LA ENTIDAD ESTARÁ IMPEDIDO DE APLICAR EL NUMERAL IMPUGNADO AL MUNICIPIO ACTOR



(INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL Y, POR EXTENSIÓN, DE LA RESOLUCIÓN DE 2 DE FEBRERO DE 2018, EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS EN LA QUE ORDENÓ DESTITUIR AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE YAUTEPEC, MORELOS, Y DE LOS OFICIOS SDEYT/TECYA/008773/2019 Y SDEYT/TECYA/008774/2019 DE 2 DE OCTUBRE DE 2019 Y SDEYT/TECYA/008973/2019, SDEYT/TECYA/008974/2019, SDEYT/TECYA/008975/2019, SDEYT/TECYA/008976/2019, SDEYT/TECYA/008977/2019, SDEYT/TECYA/008978/2019 Y SDEYT/TECYA/008979/2019, DE 9 DE OCTUBRE DE 2019, SUSCRITOS POR LA PRESIDENTA EJECUTORA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS, POR LOS QUE SE NOTIFICÓ LA RESOLUCIÓN RECLAMADA A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO DE YAUTEPEC, MORELOS).

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL Y, POR EXTENSIÓN, DE LA RESOLUCIÓN DE 2 DE FEBRERO DE 2018, EMITIDA POR EL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS EN LA QUE ORDENÓ DESTITUIR AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE YAUTEPEC, MORELOS, Y DE LOS OFICIOS SDEYT/TECYA/008773/2019 Y SDEYT/TECYA/008774/2019 DE 2 DE OCTUBRE DE 2019 Y SDEYT/TECYA/008973/2019, SDEYT/TECYA/008974/2019, SDEYT/TECYA/008975/2019, SDEYT/TECYA/008976/2019, SDEYT/TECYA/008977/2019, SDEYT/TECYA/008978/2019 Y SDEYT/TECYA/008979/2019, DE 9 DE OCTUBRE DE 2019, SUSCRITOS POR LA PRESIDENTA EJECUTORA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO DE MORELOS, POR LOS QUE SE NOTIFICÓ LA RESOLUCIÓN RECLAMADA A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO DE YAUTEPEC, MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 332/2019. MUNICIPIO DE YAUTEPEC, MORELOS. 8 DE ABRIL DE 2021. PONENTE:



JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **ocho de abril de dos mil veintiuno.**

**VISTOS; y
RESULTANDO:**

PRIMERO.—Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María Guadalupe Herrera Ruíz**, en su carácter de síndica municipal del Ayuntamiento de Yauatepec, Morelos, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

a) Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.
- Director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos.
- Secretario de Trabajo del Estado de Morelos.
- Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

b) Norma general o actos cuya invalidez se reclama:

• Artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el seis de septiembre de dos mil seis, con motivo de su primer acto de aplicación.



- Oficio SDEYT/TECYA/008774/2019 de dos de octubre de dos mil diecinueve, por virtud del cual se hizo del conocimiento la determinación del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos de destituir al presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, dentro del juicio laboral 01/557/13; y la aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

- Resolución del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de dos de febrero de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente laboral 01/557/13, en la cual se resolvió declarar procedente la aplicación decretada mediante acuerdo de veintiséis de septiembre del dos mil dieciséis, decretando la destitución del cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos; ello en plena aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como sus efectos y consecuencias.

- La asunción de competencia por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, para el efecto de ordenar la revocación de mandato o destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

- La orden dada al presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, de abstenerse de realizar todo tipo de actos en razón de las funciones que corresponden a dicho cargo, apercibido de que, en caso de no acatar la destitución, podría encuadrarse su conducta en lo estipulado por el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Morelos.

- Los oficios con números 8974, 8975, 8976, 8977, 8978 y 8979, de nueve de octubre del dos mil diecinueve y notificados el veintiuno siguiente, suscritos por la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos y su secretaria general, por virtud de los cuales se hizo del conocimiento a los integrantes del Ayuntamiento de Yautepec, que en cumplimiento al acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciocho deducido del expediente 01/557/13, se ordenó girarles oficios para hacer de su conocimiento que en sesión del Pleno efectuada por los integrantes de dicho tribunal de dos de febrero de dos mil dieciocho, se determinó por unanimidad de votos la destitución del cargo de



quien actualmente se ostenta con el cargo de presidente municipal del Ayuntamiento demandado, motivo por el cual se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles tuvieran a bien realizar las gestiones reales, materiales y jurídicas correspondientes. Lo cual, bajo protesta de decir verdad, se señaló que aún no ha sucedido.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De su escrito de demanda, se desprende que la síndica municipal del Ayuntamiento de Yautepec manifestó los siguientes hechos:

a) Relata que el uno de febrero de dos mil diecinueve se integró el nuevo Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, con un presidente municipal y síndico municipal; además de acuerdo con el artículo 18, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, se conformó con siete regidores, siendo entonces un total de nueve integrantes: **(i)** Agustín Alonso Gutiérrez-presidente municipal; **(ii)** María Guadalupe Herrera Ruiz-síndica municipal; **(iii)** Elías Polanco Saldivar-regidor; **(iv)** Delfino Toledano Alfaro-regidor; **(v)** Imelda Sandoval Heredia-regidora; **(vi)** José Omar Sedano García-regidor; **(vii)** José Manuel Amaro Camacho-regidor; **(viii)** Berenice Solís Saldaña-regidora; y **(ix)** Fernando Juárez Ruiz-regidor.

b) Señala que el cuatro de octubre de dos mil diecinueve, por medio de oficios de la presidenta y secretaria general del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, se le hizo del conocimiento la determinación de destituir al presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, por medio de una resolución dictada el dos de febrero de dos mil dieciocho, en aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya inconstitucionalidad reclama. Con relación a dicho precepto, expresa que el mismo es inconstitucional, al no reunir las características de una norma general pues no se cumplió con el procedimiento legislativo de acuerdo con lo que disponen los artículos 42, 44, 47, 70, fracción XVII, y 76 de la Constitución del Estado; aunado a que contraviene lo previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 70, fracción XXVII, y 41 de la Constitución Local.

c) Narra que el veintiuno de octubre del dos mil diecinueve fue enterada por los regidores e integrantes del Cabildo municipal del Ayuntamiento, del contenido



de los oficios con números 8974, 8975, 8976, 8977, 8978 y 8979, de nueve de octubre del dos mil diecinueve y notificados el veintiuno siguiente, suscritos por la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos y su secretaria general. A través de dichos oficios se hizo del conocimiento a los integrantes del Ayuntamiento de Yautepec, que en cumplimiento al acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciocho, deducido del expediente 01/557/13, se ordenó girarles oficios para hacer de su conocimiento que en sesión del Pleno de dicho tribunal de dos febrero de dos mil dieciocho, se determinó por unanimidad de votos la destitución del cargo de quien actualmente se ostenta con el cargo de presidente municipal del Ayuntamiento demandado; motivo por el cual se les requirió para que en un plazo de tres días hábiles tuvieran a bien realizar las gestiones reales, materiales y jurídicas correspondientes. Ello –señala– en aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya inconstitucionalidad reclama. Al respecto, reitera los motivos de inconstitucionalidad precisados en el inciso anterior.

d) Expresa que por estos motivos, queda plenamente acreditada una invasión de esferas competenciales, las cuales provocan un grave problema jurídico-político a la integración y estabilidad del Ayuntamiento de Yautepec, y acude a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a solicitar la invalidez del acuerdo combatido, así como la aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por carecer de sustento constitucional y ser contraria al artículo 115 de la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora señaló como conceptos de invalidez los siguientes:

En su **único concepto de invalidez** divide su argumentación en dos principales apartados: **A)** en el primero se cuestiona la constitucionalidad del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y, **B)** en el segundo la validez de los actos impugnados.

En el **apartado A** de ese concepto de invalidez, expresa que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos es inconstitucional puesto que no se cumplieron los requisitos constitucionales para la creación de



normas, aunado a que se viola en perjuicio del Municipio de Yautepec el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que establece que previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privar a alguien de sus derechos, se le debe dar su derecho de audiencia.

Señala que el conjunto de requisitos previstos en el artículo 14 de la Constitución Federal se traducen en las garantías de seguridad jurídica y legalidad, las cuales tienden a dar certidumbre y protección a los particulares en contra de cualquier acto de autoridad. De no otorgarse estas garantías se vulneraría contundentemente el derecho fundamental de audiencia previsto en el artículo 14 constitucional y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Explica que en el caso concreto, se viola el "debido proceso de creación de la norma", ya que dicho artículo no cumple con los requisitos esenciales para que se le considere como una norma jurídica y así poder existir en la vida jurídica; es decir, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no cumplió con el procedimiento legislativo estatal de: **a)** iniciativa de ley por órgano facultado para ello; **b)** dictamen por parte de la Comisión del Trabajo o de Puntos Constitucionales; **c)** proceso parlamentario de discusión del dictamen de comisiones; **d)** votación nominal en el Pleno del Congreso; **e)** observancia de la fórmula de expedición; **f)** sanción de la norma; **g)** refrendo de la ley o decreto, tanto del secretario de Gobierno como del secretario del Trabajo; **h)** promulgación; **i)** publicación y, **j)** inicio de vigencia.

En otro aspecto, señala que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es contrario al artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que "*Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan*".

Ello, pues refiere que el Poder Legislativo en la creación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, debía observar lo que dispone el Texto Constitucional en términos del procedimiento que marca la



fracción I del artículo 115 antes mencionado. No obstante, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, se arrogó la atribución para destituir servidores públicos electos democráticamente, lo cual corresponde por mandato constitucional al Congreso en términos del procedimiento constitucional mencionado. Por ello –señala– la creación del artículo 124, fracción II, impugnado contraviene el Texto Constitucional.

En el **apartado B** de ese concepto, en lo tocante a la invalidez del acto impugnado consistente en el acuerdo de apercibimiento de destitución del presidente municipal de Yautepec, Estado de Morelos, refiere que el mismo es inconstitucional puesto que es contrario a la garantía de audiencia y al principio de legalidad en su vertiente de fundamentación y motivación, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Señala que el acto reclamado, relativo al acuerdo de destitución no se encuentra fundado ni motivado, ya que no se tiene noticia sobre los elementos que llevaron al presidente del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje a concluir, que el presidente municipal se encuentra obligado a pagar laudos que no se encuentran dentro del presupuesto anual programado; alterando con ello el manejo de las finanzas públicas.

Por otra parte, tampoco existe motivación, pues el acuerdo recurrido aprobado ilegalmente por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, se emitió invadiéndose las facultades del Poder Legislativo a quien le compete en exclusiva la remoción o destitución de los funcionarios electos democráticamente de los Ayuntamientos.

Por otra parte, el Ayuntamiento se encuentra en un estado de incertidumbre jurídica en razón de que, al decretarse la destitución del presidente municipal por parte del tribunal, se está violando el artículo 115 constitucional, puesto que ello se hizo sin notificar al nuevo Ayuntamiento el inicio del procedimiento, es decir, sin otorgarle la oportunidad de realizar manifestaciones u ofrecer pruebas.

Señala que en términos del artículo 115, fracción I, párrafo tercero, constitucional, se desprende que para que pueda afectarse al Ayuntamiento las Legislaturas de los Estados deberán cumplir con los siguientes requisitos: **a)** que



estén en la ley las causas graves para la suspensión de Ayuntamientos o bien para declarar su desaparición o revocar el mandato de alguno de sus miembros; **b)** que se haya otorgado previamente la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos; y **c)** que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, o de revocación del mandato de alguno de sus miembros sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

De los requisitos anteriores –señala la parte accionante– se desprende que el Poder Constituyente buscó preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad le otorgó un mandato político, el cual debe ser respetado. Por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquier supuesto es contraria a la voluntad popular y causa una afectación al ente municipal.

Por otra parte, señala que respecto del Ayuntamiento en cuanto a su continuidad en el ejercicio de sus funciones, también tiene como fin la preservación de la independencia de la institución municipal respecto a las injerencias o intervenciones ajenas, lo cual permite hacer efectiva su autonomía política.

Refiere que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, debió seguir el procedimiento establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal; en el artículo 41 de la Constitución de Morelos; y en el título décimo primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. Preceptos de los cuales se desprende que el Poder Reformador de la Constitución, determinó que solamente a través de la existencia de causas graves que las leyes estatales establezcan, el Congreso Local podrá revocar o suspender a alguno de los miembros del Ayuntamiento, previo procedimiento y audiencia.

Por tales razonamientos, se señala que deben declararse como inconstitucionales los actos impugnados.

Finalmente, hizo mención de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado favorablemente al respecto en las controversias constitucionales 121/2017, promovida por el Municipio de Cuernavaca, Morelos;



173/2016, promovida por el Municipio de Temoac, Morelos; y 67/2016, promovida por el Municipio de Jojutla, Morelos.

CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 1o., 14, 16, 17 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional con el número de expediente **332/2019**; asimismo, ordenó que se **turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento**, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

Luego, mediante proveído de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, **admitió** a trámite la demanda y ordenó emplazar como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como a las Secretarías de Gobierno y de Trabajo de esa misma entidad, pero únicamente –por lo que hace a estas últimas– respecto al refrendo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. Por otra parte, no se tuvo como demandadas al director del Periódico Oficial ni al Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado, ya que son dependientes del Poder Ejecutivo Estatal.

Además, requirió a los referidos órganos demandados para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el veintiocho de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del presidente de la Mesa Directiva de la LIV



Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en donde expuso lo siguiente:

En su **capítulo sobre la contestación de los hechos**, se dijo que por lo que hace al hecho relacionado con la integración del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, se ignora por no ser un hecho propio, no obstante, la certeza o no del mismo se deriva de la constancia de mayoría exhibida por el Municipio actor. Los demás hechos los ignora y no los afirma ni los niega por no ser propios del Congreso del Estado.

En el **apartado sobre improcedencia de la controversia constitucional** el Poder Legislativo manifiesta que el Municipio de Yautepec, Morelos, **no cuenta con interés legítimo** para acudir a la controversia constitucional, pues para que se actualice ese presupuesto, es necesario que las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, resientan una afectación en su esfera de atribuciones.

En ese sentido, señala que el Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con lo que dispone el artículo 40, fracción II, de la Constitución Local, cuenta con las facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado; de lo cual se concluye que, de ninguna manera invade la esfera competencial del Municipio de Yautepec, Morelos, ni vulnera su autonomía consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, siendo evidente que el Municipio carece de interés legítimo y, por tanto, se debe sobreseer en el asunto con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.

En el **capítulo sobre la validez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos** explica que de acuerdo con lo establecido en los artículos 116, fracción VI, y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 40, fracciones II y XX, de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Congreso de esta entidad federativa, cuenta con atribuciones constitucionales y legales para expedir las leyes relativas a la relación de trabajo ente los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores, así como la



seguridad social de estos últimos. Por tanto, en cumplimiento a dichas previsiones, la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, aprobó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que contiene el artículo 124, fracción II, demandado.

Señala que el artículo impugnado, no es una norma estatal que por su contenido pueda afectar los derechos, facultades, funciones o servicios que corresponden al Municipio de Yautepec, Morelos, en términos del artículo 115 constitucional; de ahí que, carece de interés legítimo. El Congreso del Estado de Morelos, en observancia al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone que: "*Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.*", estableció en el artículo 41 de la Constitución Local, las causas que se consideran graves y que conllevan la posibilidad de que la Legislatura declare la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento, así como los supuestos para la revocación o suspensión de alguno de sus miembros. Añade que ese mismo contenido del artículo 41 se replicó en los diversos preceptos 178 y 181 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, a los que les es aplicable el procedimiento previsto en los artículos 183 y 184 del mismo ordenamiento.

Explica que las causas graves obedecen a situaciones específicas que, según el legislador local, justifican el desconocimiento de los poderes municipales y, por ende, la intromisión en éstos. Así, el Congreso del Estado podrá declarar la desaparición del Ayuntamiento cuando se desintegre o se encuentre imposibilitado para el ejercicio de sus funciones; podrá declarar la suspensión definitiva del Ayuntamiento cuando haya dejado de funcionar normalmente por cualquier situación distinta a la anterior; cuando haya violado reiteradamente la legislación estatal o la de la Federación y cuando todos sus integrantes se encuentren en el caso en que proceda su suspensión en particular. Para declarar la suspensión de los miembros del Ayuntamiento, se establece un catálogo de situaciones tendentes a demostrar el desinterés del funcionario o que legalmente impida el ejercicio de sus funciones y acordará la revocación



del mandato de los miembros del Ayuntamiento, cuando no reúna los requisitos de elegibilidad.

De esta forma, el propio legislador estatal consideró que las causas graves que permiten el desconocimiento de los poderes municipales o de sus miembros, van encaminadas a proteger la autodeterminación de dichos entes y no mermar su libre administración, salvo que se presenten temas de elegibilidad de los miembros o imposibilidades tácticas o jurídicas en el ejercicio de sus funciones; supuestos en los que el Estado, a través del Congreso puede romper con la autonomía del Municipio, desconocerlo y tener injerencia en él. Tan es así que, el propio artículo 41 de la Constitución de Morelos, prevé que en caso de declararse desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, en los casos en que no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del Estado designará entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Señala que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, establece como destinatarios de las medidas de apremio contenidas en la misma, a quienes se ubiquen en el supuesto de que siendo las personas legalmente obligadas a dar cumplimiento a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se niegan a acatar las mismas. Sin embargo, es evidente que la palabra "*infractor*" a que se refiere el artículo impugnado no comprende a los miembros de los Ayuntamientos, pues resulta claro que para ellos son aplicables los artículos 115, fracción I, de la Constitución Federal y 41 de la Constitución del Estado de Morelos, y 178, 181, 182, 183 y 184 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

En consecuencia, como se impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que es una norma estatal que no es susceptible de afectar específicamente el ámbito de competencia del Municipio actor, por no estar dirigida su aplicación a los miembros de los Ayuntamientos, se debe tener por actualizada la causa de improcedencia detectada.

No obstante –explica el Congreso de Morelos– lo anterior no exime a los integrantes de los Ayuntamientos, de la obligación de acatar los fallos o resoluciones



del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, lo cual tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal; ello, puesto que la finalidad perseguida es garantizar la plena ejecución de las resoluciones y evitar que se obstaculice la actividad jurisdiccional, dándole al gobernado un efectivo acceso a la justicia, por lo que, con su actuar causa agravios al Congreso del Estado de Morelos.

En ese contexto considera que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya invalidez se demanda, persigue una finalidad constitucionalmente válida, que se desprende del artículo 17 constitucional, porque protege el derecho de acceso a la impartición de justicia, en específico, el principio de completitud, pues la finalidad de tal precepto, es que las resoluciones emitidas por ese órgano jurisdiccional, en específico, los laudos, se cumplan o ejecuten en los términos ordenados, lo cual es acorde con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 de la Ley Fundamental.

Menciona que no se pasa por alto que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado en diversas controversias constitucionales que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no incluye a los regidores, síndicos ni presidentes municipales como integrantes de los Ayuntamientos del Estado de Morelos. Ello en atención a lo dispuesto por los artículos 115, fracción I, de la Constitución Federal, 41 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 178, 181 a 184 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos antes referidos.

Sin embargo, como expresó con anterioridad, ello no implica que la porción normativa impugnada no pueda aplicarse para sancionar a servidores públicos de distinta naturaleza, que tengan la calidad de patrón o partes en los juicios laborales, y a quienes aún sin serlo tengan la obligación legal de acatar las resoluciones que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; esto es, no impide que el órgano de justicia laboral colegiado no pueda aplicar a todos los servidores públicos involucrados, incluidos los integrantes de los Ayuntamientos, las demás sanciones previstas en el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, diferentes a la destitución del cargo.



Por otra parte, **con relación al planteamiento de que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no cumple con los requisitos de creación normativa**, al contener vicios en las etapas del procedimiento legislativo, violándose lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sostiene que no existen las violaciones en el procedimiento legislativo alegadas en virtud de lo siguiente:

1. La iniciativa de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue presentada por el diputado Noé Suárez López, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, mientras que la iniciativa que adiciona un párrafo al artículo 39 de la Ley del Servicio Civil, fue presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

2. Con base en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Morelos, se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación, y de Trabajo y Previsión Social, del Congreso del Estado de Morelos, la iniciativa de Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, presentada por el diputado Noé Suárez López, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, así como la iniciativa que adiciona un párrafo al artículo 39 de la Ley del Servicio Civil, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

3. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación, y de Trabajo y Previsión Social, del Congreso del Estado, aprobaron la iniciativa y elaboraron el dictamen relativo a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

4. Hecho lo anterior, las Comisiones legislativas mencionadas, sometieron a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, el dictamen inherente a la iniciativa de Ley del Servicio Civil.

5. En sesión ordinaria del tercer periodo ordinario de sesiones, del tercer año de ejercicio constitucional celebrada el veintidós de agosto del dos mil, la Cuadragésima Séptima Legislatura del Congreso de Morelos aprobó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.



6. Mediante oficio de veintidós de agosto de dos mil, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos y con fundamento en el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Local, se remitió al titular del Ejecutivo Estatal, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, aprobada por el Congreso del Estado en esa misma fecha.

7. El día primero de septiembre del dos mil, el titular del Poder Ejecutivo promulgó la Ley del Servicio Civil del Estado, la cual fue publicada el seis del mismo mes y año, en la sección segunda del Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 4074.

Por su parte, respecto de las exposiciones hechas por el Municipio actor, en el sentido de que no existen constancias con las que se acredite que el dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Trabajo, Previsión y Seguridad Social y de Puntos Constitucionales y Legislación, ambas del Congreso del Estado de Morelos, puesto a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, hubiere sido aprobado por el voto de cuando menos veinte de los diputados que integraban la Legislatura, necesarios para la creación de una ley, al respecto, consideró necesario exponer los siguientes puntos:

Refiere que de las copias certificadas del ejemplar del Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, que se acompaña, correspondiente a la sesión de veintidós de agosto de dos mil, se depende que en el punto dieciséis del orden del día, se procedió a dar una segunda lectura al dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, inherente a la iniciativa de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos. Una vez concluida la segunda lectura, el diputado presidente de la Mesa Directiva Luis Rubén Cifuentes Carrillo declaró: *"Una vez concluida la segunda lectura del presente dictamen, éste está a discusión en lo general. ... Los ciudadanos diputados que deseen hacer uso de la palabra favor o en contra pasen a inscribirse a la secretaría"*.

Así –a juicio del Congreso del Estado– es incuestionable que los diputados integrantes de la Cuadragésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho a participar en la discusión y debate del dictamen relativo a la Ley del Servicio Civil del Estado de



Morelos, emanado de las Comisiones; por lo que, abierta la discusión en lo general, se inscribieron en la secretaría, para hacer uso de la palabra, los diputados Noé Suárez y Juan Antonio Reynoso del Partido de la Revolución Democrática, la diputada Erika Cortés Martínez del Partido Acción Nacional, la diputada Rocío Carrillo Pérez, del Partido Revolucionario Institucional, quienes hicieron uso de la tribuna para verter sus manifestaciones respecto del dictamen sujeto a debate.

Además –añade el Congreso– que una vez concluida la intervención de los legisladores antes señalados y al considerar que se encontraba suficientemente discutido en lo general el dictamen, se aprobó por unanimidad de veintiséis votos.

Finalmente, refiere que el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado pidió a los legisladores, que en lo particular, indicasen los artículos que quisieran reservar para su discusión. Por lo que, una vez que ningún diputado se registró para discutir algún artículo en específico del dictamen, y de acuerdo con las votaciones, se declaró aprobado tanto en lo general como en lo particular, ordenándose expedir la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como su remisión al Tribunal del Poder Ejecutivo del Estado.

En ese sentido, considera que de ninguna forma se vulneraron los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria, en el proceso legislativo de creación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como de forma inexacta lo señala el Municipio actor, debido a que, del análisis de los medios de prueba existentes, puede afirmarse categóricamente que la voluntad de los diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, tuvieron conocimiento en sesiones anteriores, lo que les permitió contar con los elementos necesarios para poder discutir y aprobar la Ley del Servicio Civil de Morelos, sin que hubiesen manifestado –esos legisladores– consideración alguna sobre las disposiciones en lo particular contenidas en la misma, por lo que su votación fue correctamente tomada en cuenta por la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos.

SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través del consejero jurídico de gobierno, dio contestación a la demanda, en donde expuso lo siguiente:



Con relación a la **contestación de los hechos de la demanda**, expuso lo siguiente: **(i)** que por lo que hace al hecho consistente en que con fecha primero de enero de dos mil diecinueve, se integró el Ayuntamiento de Yautepec, con su presidente, síndico y regidores, se tiene conocimiento del mismo, sin embargo no es un hecho atribuible al Poder Ejecutivo; **(ii)** por lo que hace al hecho consistente en que en fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve, la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos puso en conocimiento la resolución dictada el dos de febrero de dos mil dieciocho, por la cual, se determinó la destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, en aplicación del artículo 124, fracción II, señaló que no era un hecho atribuible al Poder Ejecutivo; **(iii)** finalmente, con relación a que el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, la síndico del Municipio de Yautepec, fue enterada por los regidores del mismo Municipio, del contenido de diversos oficios emitidos por la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, en el que se determinó la destitución del presidente municipal de Yautepec, Morelos, ni se afirma ni se niega, toda vez que no es propio del Poder Ejecutivo.

En el apartado de contestación sobre los conceptos de invalidez, se señaló que el Poder Ejecutivo Estatal, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, se llevó a cabo su **promulgación y publicación**, por lo que es falso que se hayan violado en perjuicio del Municipio actor, las disposiciones constitucionales que invoca en sus conceptos de invalidez.

Precisó que el Poder Ejecutivo Estatal cuenta con las facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales, a través del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. Ello con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución de Morelos, así como los artículos 9o., fracción II, 11 y 22, fracciones XXVI y XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos; por lo que, se sostiene la constitucionalidad de dichos actos, que son exclusivamente de la competencia de la autoridad que se representa, en ejercicio de sus atribuciones por las circunstancias aludidas.



Así, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en los actos de promulgación y publicación del ordenamiento legal impugnado, que son los únicos actos que le resultarían atribuibles, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la demandante, lo que da cuenta la satisfacción y apego literal de los citados actos a los textos de la Constitución Local y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Expresa que, por lo que hace al acto consistente en la **falta de refrendo y publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, expresa que el mismo fue efectuado por el secretario de Gobierno, cargo desempeñado en ese momento por el licenciado Víctor Manuel Saucedo Perdomo, tal como consta en la publicación del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de seis de septiembre de dos mil.

En ese orden de ideas, consideró que, al gobernador del Estado de Morelos, en los **actos de promulgación y publicación que son los únicos actos que le resultan atribuibles**, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la demandante, lo que da cuenta de la satisfacción y apego literal de los citados actos al texto de la Constitución Local y la ley orgánica.

Finalmente, solicitó que le fuera suplida la deficiencia de la queja en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la ley reglamentaria.

OCTAVO.—**Contestación de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la titular de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda, en donde expuso lo siguiente:

En su **capítulo sobre la contestación de los hechos**, dijo que los mismos ni los afirmaba ni los negaba por no ser propios de la secretaría.



En el primer apartado de su contestación señaló que el actor conoció de la existencia del juicio laboral, así como de la resolución dictada en dicho procedimiento teniendo la oportunidad de hacer valer los medios legales correspondientes.

Por otra parte, refiere que el actor estimó que se violaba en su perjuicio la garantía consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal; sin embargo, en términos de los artículos 36, fracción V, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, es un tribunal previamente establecido en el que se cumplen las formalidades esenciales de los procedimientos suscitados entre los Poderes del Estado y sus trabajadores, y los Municipios y sus trabajadores, en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

En ese sentido, **la norma general cuya invalidez se reclama**, concede al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, la facultad o atribución de imponer la sanción de destitución del infractor sin responsabilidad para el gobierno y Municipios cuando desobedezca sus resoluciones, en razón de que dota a ese tribunal de un sistema sancionador para hacer cumplir sus determinaciones; lo cual, obedece al principio de independencia judicial y al acceso a una justicia completa e imparcial, pues de poco serviría obtener una sentencia favorable si es necesaria la anuencia del gobernador del Estado o del Congreso del Estado, lo cual sería contrario a la Constitución Federal.

Expresa que por lo que hace al alegato **consistente en la falta de refrendo y publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, expresa que en el mismo se precisa que es improcedente, ya que la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, carece de atribuciones para refrendar los decretos promulgatorios que realice el titular del Ejecutivo del Estado de Morelos, respecto de las leyes y decretos legislativos, como es el caso, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; la cual debe ser refrendada únicamente por el secretario de Gobierno, y no así por la secretaria de Desarrollo Económico y del Trabajo.

Lo anterior es así –considera– toda vez que en términos del artículo 70, fracción XVII, de la Constitución de Morelos, la promulgación de las leyes o



decretos del Congreso del Estado es una facultad exclusiva del gobernador del Estado. A su vez, los artículos 76 de la Constitución Local y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, señalan que todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Pero, los decretos promulgatorios que realice respecto de las leyes y decretos legislativos, deberán ser refrendados únicamente por el secretario de Gobierno.

En ese sentido, indicó que de los artículos citados no se desprende la exigencia de refrendo por parte de los secretarios de Estado, pues dichas disposiciones únicamente establecen el refrendo del secretario de Gobierno al tratarse de un decreto de ley como es el caso.

En otro aspecto, refiere que la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no contiene vicios por cuanto a su observancia y validez, pues la misma fue refrendada conforme a lo dispuesto en la Constitución Local y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, vigentes al momento de su publicación.

Aclara que, si bien es cierto, dichos ordenamientos exigían como requisito de validez y observancia de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura del Estado, promulgadas por el gobernador, la firma del secretario de Gobierno y del titular de la secretaría del ramo a que el asunto correspondía, no menos cierto es que, la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo no había sido creada en ese momento.

En efecto, refiere que del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, se advierte la inexistencia de una secretaría encargada de los asuntos del trabajo, como la hoy Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, sino que de ello se encargaba una Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, dependiente de la Secretaría de Gobierno; motivo por el cual, resulta materialmente imposible que al momento de la expedición de la ley impugnada fuera refrendada por la titular de la secretaría.

Para corroborar lo anterior, relata que de conformidad con el numeral 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, publicado el quince de noviembre



del año dos mil en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4087, la Secretaría de Gobierno era la que tenía la unidad administrativa denominada "*Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social*"; la cual fue elevada a secretaría de despacho hasta el veinte de junio del año dos mil ocho, mediante Decreto 763, publicado en el referido medio oficial número 4621, sección segunda, por el que se reformó, adicionó y derogó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, denominándose como "*Secretaría del Trabajo y Productividad*", ello conforme a la adición a su artículo 25, fracción XIII, siendo que en esa fecha, el artículo 76 de la Constitución Local había sido reformado dejando de exigir en los decretos promulgatorios de leyes, la firma del secretario del ramo.

Por lo antes señalado, concluye que la expedición y publicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se realizó conforme a las formalidades que exigían las leyes vigentes, por lo que, si en el año de su creación y publicación la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo del Estado de Morelos no existía, era suficiente con la firma del secretario de Gobierno.

Finalmente, se señala que las determinaciones combatidas por la promovente son constitucionales; ello debido a que fueron dictadas por un tribunal en el ejercicio de su autonomía jurisdiccional plena que le permite dictar sus propias resoluciones.

Finalmente, solicitó que le fuera suplida la deficiencia de la queja en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la ley reglamentaria.

NOVENO.—Contestación de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos. Mediante escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda en donde expuso lo siguiente:

Con relación a la **contestación de los hechos de la demanda**, expuso lo siguiente: **(i)** que por lo que hace al hecho consistente en que con fecha primero de enero de dos mil diecinueve, se integró el Ayuntamiento de Yautepec, con su presidente, síndico y regidores, se tiene conocimiento del mismo, sin embargo no es un hecho atribuible a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo; **(ii)** por



lo que hace al hecho consistente en que en fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve, la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de Morelos, puso en conocimiento la resolución dictada con fecha dos de febrero de dos mil dieciocho, por la cual se determinó la destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, en aplicación del artículo 124, fracción II, señaló que no era un hecho atribuible a la Secretaría de Estado del Poder Ejecutivo; **(iii)** finalmente, con relación a que el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, la síndico del Municipio de Yautepec, Morelos, fue enterada por los regidores del mismo Municipio, del contenido de diversos oficios emitidos por la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, en el que se determinó la destitución del presidente municipal de Yautepec, Morelos, señaló que ni se afirmaba ni se negaba, toda vez que no es propio de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo.

En el apartado de contestación, sobre los conceptos de invalidez, se señaló que el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su **refrendo y publicación**, por lo que es falso que se hayan violado en perjuicio del Municipio actor, las disposiciones constitucionales que invoca en sus conceptos de invalidez.

Precisó que el Poder Ejecutivo Estatal cuenta con las facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales, a través del Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia. Ello con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución de Morelos, así como los artículos 9o., fracción II, 11 y 22, fracciones XXVI y XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como 11, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno; por lo que se sostiene la constitucionalidad de dichos actos, que son exclusivamente de la competencia de dicha autoridad en ejercicio de sus atribuciones por las circunstancias aludidas.

Así, el secretario de Gobierno, en el acto de publicación del ordenamiento legal impugnado, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la demandante, lo que da cuenta la satisfacción y



apego literal de los citados actos, a los textos de la Constitución Local y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Expresa que por lo que hace al acto consistente en la **falta de refrendo y publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, expresa que el mismo fue efectuado por el secretario de Gobierno, cargo desempeñado en ese momento por el licenciado Víctor Manuel Saucedo Perdomo, tal como consta en la publicación del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de seis de septiembre de dos mil.

En ese orden de ideas, consideró que la Secretaría de Gobierno, en los **actos de refrendo y publicación que son los únicos actos que le resultan atribuibles**, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la demandante, lo que da cuenta de la satisfacción y apego literal de los citados actos al texto de la Constitución Local y la ley orgánica.

Finalmente, solicitó que le fuera suplida la deficiencia de la queja en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la ley reglamentaria.

DÉCIMO.—**Audiencia y diferimiento de audiencia.** Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil veinte, entre otras cosas, el Ministro instructor fijó fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, la cual se difirió mediante proveído de diecisiete de marzo de dos mil veinte, toda vez que en sesión del Pleno de ese mismo día se determinó la suspensión de labores del dieciocho de marzo al diecisiete de abril del dos mil veinte, con motivo de la pandemia de COVID-19, por lo que se reservó señalar nueva fecha en el momento procesal oportuno.

Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor señaló nueva fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.

DÉCIMO PRIMERO.—**Opinión del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica Federal.** Tanto el fiscal general de la República y la Consejería Jurídica Federal, a pesar de haber sido notificados correctamente, se abstuvieron de formular pedimento.



DÉCIMO SEGUNDO.—**Audiencia y cierre de instrucción.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes y, con relación a los alegatos se hizo constar la remisión del escrito de alegatos por parte de la síndica del Municipio de Yautepec, Morelos, los cuales se tuvieron por formulados. Por último, se tuvo por cerrada la instrucción del asunto y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO TERCERO.—**Requerimiento.** Mediante acuerdo de veintiséis de noviembre, se requirió al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, por medio del Poder Ejecutivo, para que informara si el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado impugnado, le había sido aplicado al Municipio de Yautepec, Morelos, en algún juicio laboral diverso al 01/557/13; y si el Municipio de Yautepec, Morelos, ha promovido algún amparo o medio de impugnación en contra de la aplicación realizada en el juicio laboral, referido de la norma señalada como inconstitucional. El delegado del Poder Ejecutivo desahogó el referido requerimiento, en el que se señaló que no existía un acto anterior al impugnado en el que se hubiera aplicado el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; asimismo, que no existía registro alguno de que el Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, hubiese presentado demanda de amparo en contra de esa determinación.

Mediante proveído de ocho de diciembre de dos mil veinte, se tuvo al delegado del Poder Ejecutivo desahogando el requerimiento anterior; dejándose nuevamente el asunto en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, ya que se plantea un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos y el Municipio de Yautepec, Morelos, en la que se impugna la constitucionalidad de normas generales con motivo del acto de aplicación.

SEGUNDO.—Precisión de la norma y del acto cuya invalidez se reclama.

Conforme al artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia,¹ al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. Por tanto, es a la luz de los argumentos plasmados en el escrito de demanda como se debe delimitar la norma y acto cuya constitucionalidad se analiza.

En su escrito inicial de demanda, el Municipio de Yautepec, Morelos, dijo demandar la invalidez de las siguientes normas y actos:

a) Artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada el seis de septiembre de dos mil seis, con motivo de su primer acto de aplicación.

b) Oficio SDEYT/TECYA/008774/2019 de fecha dos de octubre de dos mil diecinueve, por virtud del cual se hizo del conocimiento la determinación del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de destituir al presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, dentro del juicio laboral 01/557/13; y la aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

c) Resolución del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de dos de febrero de dos mil dieciocho, dictada dentro

¹ "**Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."



del expediente laboral 01/557/13, en la cual se resolvió declarar procedente la aplicación decretada mediante acuerdo de veintiséis de septiembre del dos mil dieciséis, decretando la destitución del cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de Yauatepec, Morelos; ello en plena aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y sus efectos y consecuencias.

d) La asunción de competencia por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, para el efecto de ordenar la revocación de mandato o destitución del presidente municipal del Ayuntamiento de Yauatepec, Morelos, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

e) La orden dada al presidente municipal del Ayuntamiento de Yauatepec Morelos, de abstenerse de realizar todo tipo de actos en razón de las funciones que corresponden a dicho cargo, apercibido de que, en caso de no acatar la destitución, podría encuadrarse su conducta en lo estipulado por el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Morelos.

f) Los oficios con números 8974, 8975, 8976, 8977, 8978 y 8979, de fecha nueve de octubre del dos mil diecinueve y notificados el veintiuno siguiente, suscritos por la presidenta del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos y su secretaria General, por virtud de los cuales, se hizo del conocimiento a los integrantes del Ayuntamiento de Yauatepec, Morelos, que en cumplimiento al acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciocho, deducido del expediente 01/557/13, se ordenó girarles oficios para hacer de su conocimiento que en sesión del Pleno efectuada por los integrantes de dicho tribunal de dos de febrero de dos mil dieciocho, se determinó por unanimidad de votos la destitución del cargo de quien actualmente se ostenta con el cargo de presidente municipal del Ayuntamiento demandado, motivo por el cual se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles tuvieran a bien realizar las gestiones reales, materiales y jurídicas correspondientes.

Con relación a lo anterior, es importante hacer las precisiones que a continuación se señalan.



En primer lugar, con relación a la norma impugnada identificada en el **inciso a)**, a saber, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Municipio de Yautepec señaló que fue "*publicada en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil seis*". No obstante, este Pleno advierte que dicha norma en realidad fue publicada el seis de septiembre del año dos mil en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, sin que a la fecha haya sufrido modificación alguna. Por tanto, esa fecha de publicación es la que realmente corresponde a la norma que aquí se reclama y es la que se tomará para efectos de analizar los planteamientos esgrimidos por las partes.

Por otra parte, se observa de los **incisos b) y f)** que el Municipio reclamó la invalidez de diversos oficios, a saber de: **(i)** el oficio SDEyT/TECyA/008774/2019 de dos de octubre de dos mil diecinueve; y **(ii)** los oficios SDEyT/TECyA/008973/2019, SDEyT/TECyA/008974/2019, SDEyT/TECyA/008975/2019, SDEyT/TECyA/008976/2019, SDEyT/TECyA/008977/2019, SDEyT/TECyA/008978/2019 y SDEyT/TECyA/008979/2019, de nueve de octubre de dos mil diecinueve.

A través de dichas comunicaciones –cuyo contenido es idéntico en todas ellas–² se le hizo saber a los integrantes del Ayuntamiento la determinación tomada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos el dos de febrero de dos mil dieciocho, sobre la destitución del presidente municipal de Yautepec, Morelos, y se les instó para que llevaran a cabo todas las acciones tendentes a dar cumplimiento a dicho fallo, así como para que lo informaran a dicha autoridad:

"...

"En debido cumplimiento a la resolución dictada con fecha dos de febrero de dos mil dieciocho, así como al acuerdo de veintiséis de septiembre de dos

² El oficio SDEyT/TECyA/008773/2019 de fecha dos de octubre de dos mil diecinueve fue dirigido a la síndica municipal de Yautepec; los oficios SDEyT/TECyA/008973/2019, SDEyT/TECyA/008974/2019, SDEyT/TECyA/008975/2019, SDEyT/TECyA/008976/2019, SDEyT/TECyA/008977/2019, SDEyT/TECyA/008978/2019 y SDEyT/TECyA/008979/2019, de fecha nueve de octubre de dos mil diecinueve fueron dirigidos a los regidores del Municipio de Yautepec.



mil diecinueve dictado en estricto cumplimiento a la ejecutoria dictada dentro del juicio de amparo 981/2019, dictado por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Morelos y atendiendo al estado procesal que guardan los autos del expediente número 01/557/13 incoado por Araceli Cantellano Vargas y Rogelio Vences Galindo en contra del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, del cual se desprende que resultó procedente hacer efectivos los apercibimientos decretados en auto de ejecución dictado el día veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, ante el incumplimiento manifiesto realizado por el H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, por conducto del presidente municipal.

"En ese sentido y dada la naturaleza de las sanciones impuestas por este H. Tribunal se ordenó girarle el presente oficio, para hacerle de su conocimiento que con fecha dos de febrero de dos mil dieciocho los entonces integrantes de este H. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje determinaron por unanimidad de votos hacer efectivo el apercibimiento hecho a la parte demandada por conducto de su presidente municipal decretado mediante acuerdo de fecha veintidós de septiembre de dos mil dieciséis y, en consecuencia, se determinó destituir al presidente municipal del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, ante la contumacia en que incurrido (sic) el ente demandado al no dar cumplimiento al laudo de fecha veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

"Destitución que surtirá sus efectos desde el momento en que dicho funcionario sea legalmente notificado del acuerdo de fecha dos de febrero de dos mil dieciocho, el cual se concatena con el diverso de data veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.

"Razón por la cual, me permito hacer de su conocimiento lo anterior para todas las cuestiones jurídicas y administrativas a que haya lugar, esto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 5 Bis, 17, 18, 45, 47, 48, 171, 172 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, 15, 17, 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 123 y 124 de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos.

"Por lo anterior se concede un término de tres días hábiles a partir de que surta efectos la notificación del presente, para que en debido cumplimiento a lo



ordenado por este (sic) H. Autoridad acredite e informe las acciones realizadas para la materialización de la sanción impuesta y, en su caso, informe la nueva integración del Cabildo.

"Sin más por el momento le reitero a usted, las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

"..."

Dichas comunicaciones fueron una consecuencia de la ejecución de la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho impugnada, en tanto, en dicha decisión se ordenó la emisión de los referidos oficios a los integrantes del Municipio de Yautepec, Morelos, a efecto de que dieran cumplimiento a la determinación:

"Cuernavaca, Morelos: a dos de febrero de dos mil dieciocho ...

"..."

"Vistos para resolver, este H. Tribunal procede a pronunciarse respecto de la aplicación de la sanción prevista en el **artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, misma con la que se apercibió al presidente y tesorero municipal del Ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que a continuación se ordena realizar la certificación correspondiente:

"..."

"RESUELVE:

"ÚNICO. En atención a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto por unanimidad de votos, se declara procedente la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, dictado en los autos del expediente al rubro citado, ante la contumacia en que ha incurrido la parte demandada, esto es:



"• Se decreta la destitución del cargo de presidente y tesorero del Ayuntamiento Constitucional de Yauhtepec, Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad; por lo que se ordena girar oficios a los integrantes del Cabildo del H. Ayuntamiento Constitucional de Yauhtepec, Morelos, para que en de (sic) manera inmediata hagan efectiva la separación del cargo declarada y lo informen a este tribunal.

"...

"En ese orden de ideas, resulta procedente requerir desde el momento de la legal notificación a dichos funcionarios para el efecto de que se abstengan de realizar todo tipo de actos tanto jurídicos y administrativos que en razón de sus funciones correspondan al cargo de presidente y tesorero municipal del H. Ayuntamiento de Yauhtepec, Morelos; **apercibiéndolo, de que en caso de no acatar lo anterior podría encuadrar su conducta en lo estipulado por el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Morelos, el cual a la letra establece:**

"...

"Cabe hacer mención que la imposición de la sanción decretada con antelación al presidente y tesorero del H. Ayuntamiento de Yauhtepec, Morelos, de ningún modo libera de responsabilidad de dar cumplimiento al laudo de fecha tres de junio de dos mil quince, al Ayuntamiento demandado, lo anterior de conformidad con ... **por lo que se comisiona al C. Actuario adscrito a este H. Tribunal, para el efecto de que se constituya, en el domicilio del H. Ayuntamiento Constitucional de Yauhtepec, Morelos, en busca del presidente y tesorero municipal y les notifique personalmente el presente acuerdo, debiendo dar traslado con copia autorizada del mismo, lo anterior para todos los efectos legales a que haya lugar ...**

"Por otra parte, **se ordena girar atento oficio a los CC. Integrantes del Cabildo del H. Ayuntamiento de Yauhtepec, Morelos, para el efecto de que en continuidad a la destitución decretada den cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 171 y 172 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, lo anterior en virtud de la destitución ordenada por este tribunal.**



"..."

Lo mismo acontece con el acto identificado en el inciso **e)**, es decir, con la orden dada al presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, de abstenerse de realizar todo tipo de actos en razón de las funciones que corresponden a dicho cargo, apercibiéndolo de que en caso de no acatar la destitución, podría encuadrarse en la conducta establecida en el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Morelos, cuyo contenido se desprende del oficio SDEyT/TECyA/008773/2019, acompañado en los anexos del escrito de demanda:³

"..."

"Dependencia: Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos

"Sección: Presidencia

"Expediente: 01/557/13

"Actor: Araceli Cantellano Vargas y Rogelio Vences Galindo.

"Demandado: H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos.

"Oficio Núm.: SDEyT/TECyA/008773/2019.

"Asunto: El que se indica

Cuernavaca, Morelos, a 02 de octubre de 2019.

"C. Agustín Alonso Gutiérrez

"Presidente municipal del H. Ayuntamiento

"De Yautepec, Morelos.

"Presente.

"En debido cumplimiento a la resolución dictada con fecha dos de febrero de dos mil dieciocho, así como al acuerdo de veintiséis de septiembre de dos

³ Con relación a este acto es importante precisar que si bien no fue enunciado en el apartado de actos impugnados bajo el número de oficio mencionado, no menos cierto es que el mismo sí fue exhibido en los anexos del escrito de demanda del Municipio de Yautepec Morelos.



mil diecinueve dictado en estricto cumplimiento a la ejecutoria dictada dentro del juicio de amparo 981/2019, dictado por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Morelos, y atendiendo al estado procesal que guardan los autos del expediente número 01/557/13 incoado por la C. Araceli Cantellano Vargas y Rogelio Vences Galindo en contra del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, del cual se desprende que mediante la resolución de fecha dos de febrero de dos mil dieciocho, los entonces integrantes del Pleno de este tribunal determinaron procedente hacer efectivo el apercibimiento decretado en el auto de ejecución de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, ante el incumplimiento manifiesto realizado por el H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, por conducto del presidente municipal.

"En ese sentido y en cumplimiento a la ejecutoria de amparo citada al rubro, se ordenó girarle el presente oficio para hacerle de su conocimiento que con fecha dos de febrero de dos mil dieciocho, los entonces integrantes del Pleno de este H. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje determinaron hacerle efectivo el apercibimiento decretado mediante auto de requerimiento de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, y en consecuencia se determinó su destitución como presidente municipal del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, sin responsabilidad para el gobierno del Estado o de los Municipios, en términos de lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, ante la contumacia en que ha incurrido al no dar cumplimiento al laudo emitido por este tribunal con fecha tres de junio de dos mil quince, toda vez que esta H. Autoridad tiene la obligación de tomar todas las medidas necesarias para lograr la eficaz e inmediata ejecución de los laudos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, así mismo se le hace del conocimiento que a partir de que le sea legalmente notificado el acuerdo de fecha dos de febrero de dos mil dieciocho y sea recepcionado el presente oficio cesarán los efectos de su nombramiento como presidente municipal del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, por lo que en ese sentido se le requiere para el efecto de que se abstenga de realizar todo tipo de actos tanto jurídicos y administrativos que en razón de sus funciones, le correspondan al cargo de presidente municipal del H. Ayuntamiento de Yautepec, Morelos, haciendo del conocimiento al C. Agustín Alonso Gutiérrez, que en caso de no acatar la destitución ordenada por este tribunal podría encuadrarse su



conducta en lo estipulado por el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Morelos, el cual a la letra establece:

"..."

Derivado del contenido de dichas comunicaciones y de lo ordenado en la resolución impugnada, es claro para este Tribunal Pleno que dichos oficios constituyen los actos mediante los que se notificó a los miembros del Ayuntamiento la resolución del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de dos de febrero de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente laboral 01/557/13, en la cual se decretó la destitución del cargo del presidente municipal de Yautepec, Morelos, y son una consecuencia de esa resolución; siendo que, dichos actos no fueron impugnados por vicios propios –lo que ameritaría un análisis específico de dichos oficios– sino que a través de ellos los diversos integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Yautepec, Morelos, incluido el propio presidente municipal, se hicieron sabedores de la determinación de dos de febrero de dos mil dieciocho dictada por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

Por tanto, es inconcuso que dichos actos quedan comprendidos dentro de la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho, dictada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el expediente laboral número 01/557/13, al ser una consecuencia de la misma y no pueden tenerse como impugnados de forma independiente.

Finalmente, con relación al acto mencionado en el **inciso d)**, este Tribunal Pleno no considera que constituya un acto en sí mismo, ya que en realidad se trata de la argumentación de la parte actora que hizo valer en contra de la resolución del Pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de dos de febrero de dos mil dieciocho, respecto de la cual cuestionó la supuesta asunción de las competencias del Poder Legislativo realizada por el tribunal burocrático, con lo cual se inobservó lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

En vista de todo lo anterior, para efectos de la presente controversia constitucional, se tienen como actos impugnados los siguientes:



1. Artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada el seis de septiembre del año dos mil en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, con motivo de su primer acto de aplicación.

2. Resolución del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de dos de febrero de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente laboral 01/557/13 en la cual se decretó la destitución del cargo de presidente municipal del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos; el cual fue notificado mediante los oficios SDEyT/TECyA/008773/2019 y SDEyT/TECyA/008774/2019, de dos de octubre de dos mil diecinueve y los oficios SDEyT/TECyA/008973/2019, SDEyT/TECyA/008974/2019, SDEyT/TECyA/008975/2019, SDEyT/TECyA/008976/2019, SDEyT/TECyA/008977/2019, SDEyT/TECyA/008978/2019 y SDEyT/TECyA/008979/2019, de nueve de octubre de dos mil diecinueve, suscritos por la presidente ejecutora del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracciones I y II,⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será:

a) 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;

b) 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

⁴ **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 ..."



produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

De lo anterior, se advierte que la ley reglamentaria de la materia dispone expresamente cuáles son los plazos para la interposición de la demanda de controversia constitucional, distinguiendo para efectos de las reglas de aplicación de dichos plazos, cuando se impugnen actos o normas generales.

Tratándose de la **impugnación de normas generales** la ley reglamentaria de la materia en su artículo 21, fracción II, establece que el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será también de treinta días; sin embargo, señala que se tendrán dos momentos para poder impugnar en una controversia constitucional normas generales, al señalar que dicho plazo podrá contarse: **i)** a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o **ii)** a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. Es decir, tratándose de la impugnación de normas generales, el actor tendrá dos momentos para hacerlo, ya sea a partir de la publicación de la norma o a partir de que se efectúe el primer acto de aplicación de ésta, por lo que, en este supuesto, al estudiarse la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá analizarse si la impugnación de la norma general se hace con motivo de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación.

En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la presente controversia constitucional fue **presentada dentro del plazo legal para ello**.

En primer lugar, debe analizarse la oportunidad de la demanda respecto de la **resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho, dictada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el expediente laboral 01/557/13**, ya que ésta fue señalada como el primer acto de aplicación de la norma impugnada. En ese sentido, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que el Municipio actor se ostentó sabedor de la misma, esto es, el cuatro de octubre de dos mil diecinueve a través del **oficio SDEyT/TECyA/008774/2019**, firmado por la presidenta ejecutora del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos y la secretaria general de



dicho tribunal, según lo manifestó la síndica municipal de Yauhtepec, Morelos en su escrito de demanda.

Tomando esa fecha como referente, se concluye que la demanda **se presentó de manera oportuna respecto de la citada resolución**, pues el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, transcurrió del siete de octubre al diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve,⁵ siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, tal como se advierte del sello que obra en el escrito de demanda.

Por otra parte, el Municipio actor impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho. En ese orden, es conveniente tener presente el criterio del Tribunal Pleno, en el sentido de que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta).⁶

⁵ A dicho plazo deben descontarse los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, así como dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete y dieciocho de noviembre de ese mismo año, por ser sábados y domingos e inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el día uno de noviembre, por suspensión de labores acordadas por este Tribunal Pleno.

⁶ Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos la controversia constitucional 80/2013, fallada el veinte de mayo de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos; y la controversia constitucional 121/2017, fallada el tres de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos.



En este sentido debe analizarse si en el caso, el acto impugnado, efectivamente se trata del primer acto de aplicación, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad debe hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas.

Pues bien, este Tribunal Pleno advierte que en la resolución impugnada se aplicó de manera expresa el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, tal como se advierte de su propio contenido, y no se advierte que existan actos de aplicación anteriores. La determinación impugnada, en las partes que interesa señala lo siguiente:

"Cuernavaca, Morelos: a dos de febrero de dos mil dieciocho ...

"...

"Vistos para resolver, este H. Tribunal procede a pronunciarse respecto de la aplicación de la sanción prevista en el **artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, misma con la que se apercibió al presidente y tesorero municipal del Ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, por lo que a continuación se ordena realizar la certificación correspondiente:

"...

"RESUELVE:

"ÚNICO. En atención a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto por unanimidad de votos, se declara procedente la aplicación de la sanción decretada mediante acuerdo de fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, dictado en los autos del expediente al rubro citado, ante la contumacia en que ha incurrido la parte demandada, esto es:

"Se decreta la destitución del cargo de presidente y tesorero del Ayuntamiento Constitucional de Yautepec, Morelos, en virtud de no haber dado cumplimiento al requerimiento realizado por esta autoridad; por lo que se ordena girar oficios a los integrantes del Cabildo del H. Ayuntamiento Constitucional de Yautepec,



Morelos, para que en de (sic) manera inmediata hagan efectiva la separación del cargo declarada y lo informen a este tribunal.

"..."

En estas condiciones, debe tenerse como oportuna la impugnación que se hace del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al tratarse del primer acto de aplicación y haber sido oportuna la impugnación relativa a la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho, como quedó expresado con anterioridad.

CUARTO.—Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,⁷ el Municipio de Yautepec, Morelos es uno de los órganos que se encuentran legitimados para promover controversia constitucional.

Por su parte, de los artículos 10, fracción I;⁸ y 11, primer párrafo,⁹ de la ley reglamentaria se desprende que tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder u órgano que la promueva y deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el presente asunto, la demanda de controversia constitucional fue promovida en representación del Municipio de Yautepec, Morelos, por la síndica

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"..."

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

⁸ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"..."

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

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. ..."



municipal de dicho Municipio; quien acreditó su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría, de cinco de julio de dos mil dieciocho, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que acompañó a su escrito de demanda.

Por su parte, el artículo 45, fracción II,¹⁰ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establece que los síndicos serán representantes jurídicos de los Municipios de la entidad y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, y tendrán entre sus atribuciones, procurar, defender y promover los intereses municipales, presentar denuncias y querellas, **representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte**, y en la gestión de negocios de la hacienda municipal.

Consecuentemente, si en el Estado de Morelos los síndicos son quienes cuentan con la facultad para representar a los Municipios en las controversias constitucionales, se reconoce personalidad a la síndica municipal María Guadalupe Herrera Ruiz, quien suscribió la demanda y se concluye que cuenta con las facultades necesarias para representar al Municipio de Yautepec, Morelos; por lo que el Municipio actor cuenta con la legitimación necesaria en la presente controversia constitucional.

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** En el acuerdo admisorio de veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a las Secretarías de Gobierno y de Trabajo del Estado de Morelos, estas últimas en cuanto al refrendo del decreto de la norma impugnada.

¹⁰ "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; ..."



a) Poder Legislativo del Estado de Morelos. El Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la junta previa iniciada el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho y concluida el treinta del mismo mes y año, en la cual consta su designación en tal cargo y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo, están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹¹

b) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por Samuel Sotelo Salgado, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo en la entidad, quien acreditó su personalidad con las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado de Morelos, el primero de octubre de dos mil dieciocho. Dicho funcionario cuenta con las atribuciones legales para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, de acuerdo con lo que señala la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹²

Por otra parte, debe señalarse que conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje forma parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al depender de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo. En ese sentido le asiste la representación de dicho tribunal al Poder Ejecutivo Local.¹³

¹¹ **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado; ..."

¹² **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al gobernador del Estado, 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; ..."

¹³ **Artículo 38.** Con el propósito de satisfacer los requerimientos de la Ley Federal del Trabajo, se establece la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, así como el Tribunal Estatal de Conciliación y



c) Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

La Secretaría de Gobierno fue representada por el secretario de Gobierno Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, carácter que acreditó con el ejemplar de Periódico Oficial de la entidad de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que consta el nombramiento que le otorgó el gobernador del Estado el uno de octubre de dos mil dieciocho. Dicho titular tiene facultades para representar a la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹⁴

d) Secretaria de Desarrollo Económico y del Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

La Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo fue representada por la secretaria de Desarrollo Económico y del Trabajo, Ana Cecilia Rodríguez González, carácter que acreditó con la copia certificada del nombramiento de cinco de octubre de dos mil dieciocho, firmado por el gobernador del Estado de Morelos. Dicha servidora pública tiene facultades para representar a la secretaría a su cargo, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹⁵

Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los secretarios de Gobierno y de Desarrollo Económico y del Trabajo, todos del Estado de Morelos, tienen facultades para representar a

Arbitraje, los que se encargarán de administrar justicia en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente; organismos que dependerán de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, se integrarán y serán competentes en términos de lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

¹⁴ **Artículo 14.** *Al frente de cada dependencia habrá una persona titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará, en su caso, por los coordinadores, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, así como los demás servidores públicos que conforme a la suficiencia presupuestal y previo dictamen funcional correspondiente, se establezcan en las disposiciones administrativas, reglamentarias, manuales administrativos y demás normativa aplicable, los que definirán su competencia y atribuciones, grados de responsabilidad administrativa, nombramientos, categorías y percepciones establecidos en el anexo denominado tabulador de sueldos o su equivalente del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos del ejercicio fiscal que corresponda."*

Con independencia de la estructura orgánica a que refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Gobierno contará con una subsecretaría para la atención de los asuntos de orden político interno y de gobernabilidad en el Estado, así como para ejercer aquellas atribuciones otorgadas en la reglamentación correspondiente.

¹⁵ Ídem.



dichos Poderes y órganos; y cuentan con legitimación pasiva para comparecer a juicio al atribuírseles la emisión de la norma general y los actos que se impugnan en el presente asunto.

SEXTO.—Causas de improcedencia. El Poder Legislativo demandado señala que el Municipio de Yautepec, Morelos, carece de interés legítimo en la presente controversia constitucional, puesto que no resintió una afectación en su esfera de atribuciones derivado del procedimiento legislativo del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos impugnada. Expresa que en términos del artículo 40, fracción II, de la Constitución Local, el Congreso del Estado cuenta con las facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado; de lo cual, se concluye que en ninguna manera invade su esfera competencial ni vulnera su autonomía consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

Los argumentos de improcedencia planteados por el Poder Legislativo del Estado de Morelos deben ser **desestimados**, pues contrario a lo afirmado por el Congreso demandado, con los actos impugnados sí se causa una afectación a la integración del Municipio actor. En efecto, este Tribunal Pleno considera que es justificado el interés legítimo del Municipio de Yautepec, Morelos, para promover la controversia constitucional, puesto que, con la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho, **donde se aplicó el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado reclamado al Congreso del Estado de Morelos**, se determinó la destitución del cargo del presidente municipal del Ayuntamiento accionante; el cual combate en este asunto junto con la resolución señalada.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número **P./J. 84/2001**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN."¹⁶

¹⁶ Tesis de jurisprudencia **P./J. 84/2001**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, página 925, registro IUS-digital: 189325.



Aunado a que, la determinación relativa a la correcta o incorrecta aplicación del artículo impugnado, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, y que en caso de analizarse la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho será materia de estudio; por lo que como se adelantó debe desestimarse la causal de improcedencia alegada por el legislador morelense.

Sirve de apoyo la tesis de 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."¹⁷

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Análisis del procedimiento legislativo. Conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los argumentos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. Ello es así, pues de resultar fundados dichos planteamientos, la norma impugnada dejará de existir en la esfera jurídica del Municipio accionante y, en consecuencia, los actos que de ésta deriven.

Al respecto, es aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia **P./J. 42/2007** de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)."¹⁸

¹⁷ Tesis de jurisprudencia **P./J. 92/99**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro IUS-digital: 193266.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia **P./J. 42/2007**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo



Así, conviene recordar que en sus conceptos de invalidez el Municipio de Yau-tepec, Morelos, sostuvo que se transgrede en su perjuicio el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, ya que el proceso legislativo que dio vida al artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no cumple con los requisitos constitucionales para su creación y, por ende, con el debido proceso legislativo a fin de que pueda considerarse como norma jurídica.

Explica que en el caso concreto, se viola el debido proceso de creación de la norma, ya que dicho artículo no cumplió con los requisitos esenciales para que se le considere como una norma jurídica que son los siguientes: **a)** iniciativa de ley por órgano facultado para ello; **b)** dictamen por parte de la Comisión del Trabajo o de Puntos Constitucionales; **c)** proceso parlamentario de discusión del dictamen de Comisiones; **d)** votación nominal en el Pleno del Congreso; **e)** observancia de la fórmula de expedición; **f)** sanción de la norma; **g)** refrendo de la ley o decreto, tanto del secretario de Gobierno como del secretario del Trabajo; **h)** promulgación; **i)** publicación; y **j)** inicio de vigencia.

A efecto de analizar los planteamientos señalados, deben retomarse las consideraciones que este Tribunal Pleno sostuvo al resolverse las diversas

de 2007, página 1639, registro IUS-digital: 172559. De texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento."



controversias constitucionales 173/2016¹⁹ y 121/2017,²⁰ resueltas por este Tribunal Pleno el tres de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos.

Así, conforme a tales precedentes es importante tener presente el contenido de las disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, que regulaban el proceso de creación de las normas jurídicas, **en su texto vigente cuando se llevó a cabo el proceso legislativo de creación de la Ley del Servicio Civil del Estado**, la cual contiene el artículo 124, fracción II, cuya invalidez solicita el Municipio actor, y que fue publicada el seis de septiembre de dos mil en el Periódico Oficial de dicho Estado.

Dicha Constitución, en su "**Capítulo IV**", denominado "**De la iniciativa y formación de las leyes**", artículos 42, 43, 44, 47, 48, 49 y 50, establecía:

"Artículo 42. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado.

¹⁹ Fallada el tres de julio de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al análisis del procedimiento legislativo y a la decisión, consistentes en declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de la determinación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en el sentido de estimar procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la presidenta municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, y del oficio TECyA/008744/2016, del día veintinueve del mismo mes y año, por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

²⁰ Fallada el tres de julio de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis, en suplencia, del procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el que ordenó destituir al presidente municipal de Cuernavaca por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13, del índice del citado tribunal laboral.



"II. A los diputados al Congreso del mismo.

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

"IV. A los Ayuntamientos."

"Artículo 43. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más diputados, pasarán desde luego a la comisión respectiva."

"Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto de ley, necesita en votación nominal la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado."

"Artículo 47. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto al Congreso, con observaciones, dentro de diez días útiles."

"Artículo 48. Si al concluir el periodo de sesiones, el Ejecutivo manifestare tener que hacer observaciones a algún proyecto de ley o decreto, el Congreso prorrogará aquéllas por los días que fueren necesarios para ocuparse exclusivamente del asunto del que se trate. Si corriendo el término a que se refiere el artículo anterior, el Congreso clausurare sus sesiones, sin recibir manifestación alguna del Ejecutivo, la devolución del proyecto de ley o decreto, con sus observaciones, se hará el primer día útil en que aquél esté reunido."

"Artículo 49. El proyecto de ley o decreto observado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto por éste y deberá ser discutido de nuevo; y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso, volverá al Ejecutivo para su publicación."

"Artículo 50. En la reforma, derogación, o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."



Debe precisarse que en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de uno de septiembre de dos mil, se adicionó la fracción V al artículo 42 de la Constitución de la entidad, para dar el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos a los ciudadanos morelenses, así como que se reformaron los numerales 43 y 44 de la propia Constitución, para quedar como sigue:

"Artículo 43. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más diputados y por los ciudadanos, pasarán desde luego a la comisión respectiva del Congreso."

"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."

De los preceptos transcritos, se advierte que, efectivamente, en la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se llevó a cabo el proceso de creación de la Ley del Servicio Civil de la entidad, publicada el seis de septiembre de dos mil, se exigían las siguientes etapas en el proceso de formación de leyes:

1. Iniciativa que podía ser presentada por el gobernador, los diputados del Congreso, el Tribunal Superior de Justicia, en los asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia y los Ayuntamientos.

Establecía el Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad,²¹ en su artículo 57,²² que las iniciativas serían recibidas en la Oficialía Mayor del Congreso, y

²¹ Reglamento interior publicado el cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y ocho en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

²² **"Artículo 57.** Las iniciativas de ley serán recibidas en la Oficialía Mayor del Congreso, y deberán presentarse por escrito y firmadas por su autor, debiéndose exponer los fundamentos que la apoyen.



debían presentarse por escrito y firmadas por su autor, exponiendo los fundamentos que las apoyaran, así como que, con la iniciativa debía darse cuenta al Pleno y turnarse a la comisión o comisiones unidas a las que por la naturaleza del asunto les correspondiera, las que debían dictaminarla.

2. Dictamen por parte de la comisión o comisiones correspondientes del Congreso. Los artículos 42 a 47 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, vigente cuando se llevó a cabo el proceso de creación de la normativa en que se contiene la disposición impugnada, regulaban el trámite relativo, estableciendo, en lo que interesa destacar, que las iniciativas de ley tendrían preferencia en el despacho de los asuntos de cada comisión,²³ así como las reglas para la elaboración, examen, discusión y aprobación en lo general y en lo particular del dictamen²⁴ y, por último, que el dictamen se

"Admitida por el Congreso alguna iniciativa y turnada a la comisión correspondiente, deberá ser dictaminada.

"La Oficialía Mayor llevará para su control un libro de registro y las identificará con folio consecutivo.

"De toda iniciativa de ley, se dará cuenta al Pleno y sin más trámite, el presidente de la Mesa Directiva le dará el turno correspondiente a la comisión o comisiones unidas que por la naturaleza del asunto les compete.

"Si la iniciativa es presentada por algún diputado, podrá hacerlo en forma directa ante el Pleno, previa su inscripción en el orden del día."

²³ **Artículo 42.** Las iniciativas de ley, sin distinción de origen tendrán preferencia en el despacho de los asuntos de cada comisión."

²⁴ **Artículo 43.** Para la formulación del proyecto de dictamen, se estará a lo siguiente:

"I. La comisión encargada de formular el dictamen sobre una iniciativa, contará con un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que recibió la iniciativa de ley o decreto. El Pleno podrá acordar términos menores o mayores cuando así lo exijan las circunstancias;

"II. Recibida la iniciativa, el secretario de la comisión deberá garantizar que cada integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir del turno ordenado por la Mesa Directiva de la Cámara;

"III. Los diputados integrantes de la comisión dispondrán de al menos 72 horas para el estudio de la iniciativa, salvo que por acuerdo del Pleno de la Cámara se haya calificado el asunto como de urgente resolución en cuyo caso el presidente de la comisión determinará lo conducente;

"IV. Toda iniciativa, será analizada primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia. En caso de considerarse procedente, se elaborarán las consideraciones del dictamen en lo general y se procederá de igual forma para la elaboración del texto del dictamen en sentido negativo;

"V. Cuando la comisión apruebe una iniciativa en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, para lo cual el presidente de la comisión solicitará a los miembros de la misma señalar los artículos que se reservan para su análisis en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite; y



turnaría a la Mesa Directiva para someterlo a consideración del Pleno de la Cámara.²⁵

3. Discusión, votación y aprobación por el Pleno del Congreso. Disponían los numerales 62, 63 y 64²⁶ del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, vigente cuando se publicó la norma cuya invalidez se solicita, que en la discusión, debía darse lectura al dictamen y al voto particular, si lo hubiere; que el dictamen debía discutirse primero en lo general y luego en lo particular cada uno de los artículos reservados, para lo cual debía elaborarse una lista de los diputados que pidieran la palabra en contra y a favor, así como que al final de la discusión, el presidente de la Cámara debía preguntar si el asunto estaba o no suficientemente discutido, sea para que se procediera a la votación o para que continuara la discusión y, por último, que el dictamen declarado suficientemente discutido en lo general, se votaría en tal sentido y de ser aprobado, se procedería a la discusión de los artículos reservados en lo particular y, en su momento, a su votación,²⁷ debiendo ésta ser nominal y alcanzar la mayoría

"VI. Cada propuesta de modificación en lo particular deberá ser presentada por escrito para su análisis y discusión."

²⁵ **Artículo 44.** Concluido el análisis en lo particular, la comisión encargada de la elaboración del proyecto de dictamen, expondrá los motivos y las razones que fundaron los cambios admitidos por la comisión, de estimarlo conveniente enviará una copia completa del proyecto de dictamen al Instituto de Investigaciones Legislativas, para obtener su opinión y éste deberá comunicar a la brevedad posible, las observaciones que tuviere. De no existir observaciones, o una vez recibidas éstas, la comisión turnará el proyecto de dictamen a la Mesa Directiva para someterlo a consideración del Pleno de la Cámara."

²⁶ **Artículo 62.** Llegada la hora de la discusión, se leerá el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió la iniciativa y el voto particular, si lo hubiere."

Artículo 63. Todo dictamen de ley se discutirá primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados."

Artículo 64. El secretario elaborará una lista de los diputados que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión."

²⁷ **Artículo 76.** Cuando hubieran hablado todos los diputados que puedan hacer uso de la palabra, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo continuará la discusión pero bastará que hablen uno en pro y otro en contra para que se pueda repetir la pregunta."

Artículo 77. Declarado un proyecto de dictamen suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular, en caso contrario se preguntará en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fue afirmativa, volverá en efecto para que lo reforme, mas si fuere negativa se tendrá por desechada."



absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura; regulándose en los artículos 82 y 83 ²⁸ la forma en que debían practicarse dichas votaciones.

4. Remisión al Ejecutivo de la ley aprobada por el Congreso, tal como lo establece el numeral 47 de la Constitución Local antes transcrito.

5. Sanción del Ejecutivo, esto es, la posibilidad de hacer o no observaciones a la ley aprobada por el Congreso, estableciendo el numeral 47 antes reproducido, que si el Ejecutivo no tenía observaciones qué hacer, publicaría inmediatamente la ley o decreto, así como que se reputaría aprobado cuando no se devolviera al Congreso, con observaciones, dentro de los diez días útiles. Los numerales 48 y 49 precisaban lo relativo al proyecto de ley o decreto observado al concluir el periodo de sesiones del Congreso, así como el procedimiento a seguir cuando el referido proyecto de ley o decreto era observado por el Ejecutivo.

6. Promulgación, refrendo y publicación, para lo cual importa destacar el contenido de los artículos 70, fracción XVII, y 76 de la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente tanto cuando se realizaron los actos relativos a

"**Artículo 78.** Agotada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular se procederá a su votación respectiva."

²⁸ "**Artículo 82.** La votación nominal se hará del modo siguiente:

"I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su nombre y apellidos si fuere necesario para distinguirlo de otro, señalando el sentido de su voto;

"II. Un secretario apuntará los que aprueben y otro los que desapruében en un formato para tal efecto; posteriormente un secretario preguntará en alta voz si algún diputado se abstiene;

"III. Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en altavoz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios, el vicepresidente y el presidente;

"IV. Los secretarios harán enseguida el cómputo de los votos, después dirán el número total de votos en pro y en contra y darán a conocer el resultado; y

"V. Se insertará en el semanario de los debates la lista de los diputados que votaron a favor o en contra o que se abstuvieron."

"**Artículo 83.** Las votaciones serán nominales en los siguientes casos:

"I. Para aprobar algún proyecto de ley en lo general; y

"II. Cuando se pregunte si se aprueba en lo particular cada uno de los artículos o alguna de sus fracciones o incisos."



la promulgación y refrendo, como cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad, esto es, el seis de septiembre de dos mil:

"Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado:

"...

"XVII. Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales."

"Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Las leyes y decretos legislativos deberán ser firmados además por el secretario de Gobierno."

Ahora bien, a fin de analizar si hubo vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada el seis de septiembre de dos mil y que contiene el artículo 124, fracción II que se impugna, es importante tomar en consideración lo ocurrido en la sesión del Congreso de Morelos de veintidós de agosto de dos mil, en que se discutió y aprobó dicha legislación.

En ese sentido, del Semanario de los Debates de la sesión del Congreso Local de veintidós de agosto de dos mil, cuya copia certificada fue aportada al caudal probatorio por el Poder Legislativo en su contestación de demanda, se desprende que el procedimiento legislativo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se siguió en los términos siguientes:

"... Sesión ordinaria de la XLVII Legislatura correspondiente al día 22 de agosto de 2000.

"Sumario

"1. Pase de lista de los diputados



"...

"16. Segunda lectura, discusión y aprobación al dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa de la Ley de Servicio Civil para el Estado de Morelos.

"...

"19. Clausura de la sesión.

"...

"Presidente: Solicito a la secretaría pasar lista de asistencia de las diputadas y diputados.

"Secretario dip. René Coronel Landa: (Pasa lista).

"...

"¿Falta de pasar lista a algún diputado?"

"Hay una asistencia de 20 diputados, hay quórum diputado presidente.

"Presidente: Se abre la sesión siendo las 13:00 horas del día 22 de agosto de dos mil.

"(Campanilla)

"Presidente: Esta presidencia da la más cordial de las bienvenidas a todos los asistentes, en especial a los señores diputados electos que se encuentran aquí presentes.

"Presidente: Ruego a la secretaría se sirva dar cuenta con el orden del día y registre la asistencia de los compañeros diputados que se presenten durante el desarrollo de la sesión. Asimismo, damos cuenta con la inasistencia justificada de los señores diputados ...



"**Secretario dip.** Diputado René Coronel Landa: (da lectura).

"**Presidente:** Sírvase la secretaría consultar a los ciudadanos diputados en votación económica si están de acuerdo con el orden del día.

"**Secretario dip. Desconocido.** Por instrucciones de la presidencia, se consulta a la asamblea si están de acuerdo en la aprobación del orden del día, quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

"Quienes estén en contra.

"Quienes se abstengan.

"Aprobada diputado presidente por unanimidad de los presentes.

"**Presidente:** Como resultado de la votación se aprueba el orden del día ...

"**Presidente:** ... Sírvase la secretaría continuar con los puntos del orden del día.

"**Secretario Juan Antonio Reynoso Abúndez:** Se va a dar segunda lectura, discusión y votación al dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa del servicio (sic) civil para el Estado de Morelos.

"**Presidente:** Es sólo segunda lectura señor secretario, sin discusión ni votación, sólo segunda lectura, adelante.

"**Secretario: Juan Antonio Reynoso Abúndez.**

"Honorable Asamblea.

"A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social nos fue turnada para su análisis y dictamen correspondiente la iniciativa de Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos presentada por el diputado Noé Suárez López a nombre del Grupo Parlamentario



del Partido de la Revolución Democrática, así como la iniciativa que adiciona un párrafo al artículo 39 de la Ley del Servicio Civil presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional del que se desprenden los siguientes elementos:

"ANTECEDENTES:

"El malestar y la inquietud sociales y las causas que llevaron a la revolución y transformación política, social y económica que se inició en el año de 1910, constituyen, sin lugar a duda, una de las causas del derecho del trabajo en el país, circunstancia por la que nos limitaremos a enunciar su evolución en el México contemporáneo.

"...

"Por todo lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39, 43, 47 y 54 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, los miembros que integramos estas Comisiones sometemos a su consideración el siguiente proyecto de decreto que contiene la:

"LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS

"...

"Dado en el salón de Comisiones del Congreso del Estado a los veintidós días del año dos mil.

"Por la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación.

"Diputada licenciada María del Rocío Carillo Pérez. Presienta (sic) Rúbrica. Diputado licenciado Juan Antonio Reynoso Abúndez. Secretario rúbrica. Diputado Jairo Varillas Montiel. Vocal rúbrica.

"Y por la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

"Diputado Noé Suárez López. –Presidente–rúbrica. Diputado René Coronel Landa, secretario, rúbrica; diputado Pascual Rodríguez Cabrera-vocal.– Rúbrica.



"Presidente: Una vez concluida la segunda lectura del presente dictamen, éste está a discusión en lo general.

"Los ciudadanos diputados que deseen hacer uso de la palabra a favor o en contra pasen a inscribirse en la secretaría.

"Secretario: René Coronel Landa: Diputado presidente, se ha inscrito para hacer uso de la palabra, el ciudadano diputado Noé Suárez López. A favor. A favor del dictamen.

"Presidente: Para hablar a favor del dictamen, tiene la palabra el ciudadano diputado Noé Suárez.

"Diputado Noé Suárez López:

"Gracias señor presidente.

"Honorable Asamblea del Congreso del Estado, compañeras diputadas, compañeros diputados:

"En el último año del ejercicio legislativo la presidencia de la Comisión del Trabajo y Previsión Social, a mi cargo de la Cuadragésima Séptima Legislatura, no podía dejar pendiente el examen y la discusión de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como la presentación del correspondiente proyecto de iniciativa de Ley del Servicio Civil del Estado, haber dejado de lado estos propósitos ...

"Secretario: René Coronel Landa: Diputado presidente, se ha inscrito para hacer uso de la palabra el ciudadano diputado Juan Antonio Reynoso Abúndez.

"Presidente: para hablar a favor del dictamen tiene el uso de la palabra el ciudadano diputado Juan Antonio Reynoso.

"Secretario: René Coronel Landa: Diputado presidente se ha inscrito para hacer uso de la palabra la ciudadana diputada Érika Cortés Martínez, a favor también.



"Diputado Juan Antonio Reynoso Abúndez: Muchas gracias diputado presidente, buenas tardes compañeros diputados, medios de comunicación y desde luego, bienvenidos a este Congreso todos los trabajadores al servicio de los Poderes y de los Ayuntamientos que aquí están el día de hoy.

"Mi intervención es desde luego para hablar a favor ...

"Presidente: Se concede el uso de la palabra para hablar a favor del dictamen a la ciudadana diputada Érika Cortés.

"Muchas gracias diputado presidente, compañeros diputados, público que nos acompaña, bienvenidos a este recinto ...

"Secretario: Juan Antonio Reynoso Abúndez. Se ha inscrito para hacer uso de la palabra la diputada Rocío Carrillo Pérez del Partido Revolucionario Institucional, para hablar a favor.

"Presidente: Para hablar a favor del dictamen tiene el uso de la palabra la ciudadana diputada Rocío Carrillo Pérez.

"Diputada Rocío Carrillo Pérez.

"Gracias señor presidente, compañeros diputados, público que nos acompaña del interior del Estado y trabajadores del Gobierno de Morelos.

"...

"Presidente: Si no hay otro diputado que desee hacer uso de la palabra, solicito, perdón diputado, solicito a la secretaría se sirva consultar a la asamblea, si se considera suficientemente discutido en lo general el presente dictamen.

"Secretario: Por instrucciones de la presidencia se consulta a la asamblea, si el asunto en cuestión está lo suficientemente discutido.

"Quienes estén por la afirmativa sírvanse a manifestarlo poniéndose de pie.

"Quienes estén en contra.



"Quienes se abstengan,

"Suficientemente discutido diputado presidente.

"Presidente: Se instruye a la secretaría para que en votación nominal consulte a la asamblea si se aprueba en lo general el dictamen a que se refiere este punto en el orden del día.

"Secretario: René Coronel Landa: Por instrucciones de la presidencia en votación nominal se consulta a la asamblea si se aprueba en lo general el dictamen en cuestión. la votación nominal inicia por el lado derecho del presidente, comenzando por la ciudadana diputada ...

"Secretario: Juan Antonio Reynoso Abúndez.

" ...

"Ciudadano presidente, el resultado de la votación es el siguiente, votaron a favor de la aprobación veintiséis diputados, votaron en contra cero diputados y se abstuvieron cero diputados.

"Presidente: En virtud de la votación, se aprueba en lo general el dictamen emitido de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa de Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Está a discusión en lo particular el dictamen materia de este punto del orden del día, suplico a los legisladores indiquen a la secretaría el o los artículos que se reserven para su discusión.

"En virtud del cómputo de las votaciones tanto en lo general como en lo particular, se aprueba el dictamen emanado de las Comisiones Unidas, de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, inherente a la iniciativa de Ley de Servicio Civil para el Estado de Morelos, en consecuencia, expídase la ley respectiva y remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado para los efectos constitucionales correspondientes.



"..."

Ahora bien, del análisis del procedimiento legislativo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se advierte lo siguiente:

Respecto a la iniciativa de la mencionada Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, del Semanario de los Debates de la sesión celebrada por la Cuadragésima Séptima Legislatura el día veintidós de agosto de dos mil, es posible conocer que el diputado Noé Suárez López a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa, así como que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó también una iniciativa para adicionar un párrafo al artículo 39 de la anterior Ley del Servicio Civil de la entidad. Asimismo, del contenido de la sesión, se conoce que las iniciativas aludidas se turnaron para ser dictaminadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social.

Al Semanario de los Debates de la sesión celebrada por la Cuadragésima Séptima Legislatura del Estado de Morelos el veintidós de agosto de dos mil, debe otorgarse valor probatorio en términos de lo establecido por el artículo 31 de la ley reglamentaria de la materia²⁹ en relación con los numerales 79, 93, fracción VII, 188, 197 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles,³⁰ de

²⁹ **Artículo 31.** Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al Ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva."

³⁰ **Artículo 79.** Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. ..."

Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba: ...

"VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

"..."

Artículo 188. Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia."



aplicación supletoria según lo previsto por el artículo 1o.³¹ del primer ordenamiento legal citado.

Por tanto, tratándose de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, existieron dos iniciativas presentadas por órgano competente según lo previsto en el numeral 42, fracción II, de la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se desarrolló el procedimiento legislativo que culminó con la publicación de dicho ordenamiento en el Periódico Oficial Local el seis de septiembre de dos mil, ya que dichas iniciativas provienen de diputados del Congreso. También está acreditado que las iniciativas fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, de lo que es posible presumir conforme a los artículos 31 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los numerales 93, fracción VIII,³² 197 y 218³³ del Código Federal de Procedimiento Civiles, que una vez recibidas las iniciativas aludidas, se les dio el trámite que contemplaba el artículo 57 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, en vigor en la fecha mencionada.

Igualmente, está acreditado que existió el dictamen correspondiente, ya que está plenamente demostrado que el veintidós de agosto de dos mil, el Pleno del Congreso del Estado de Morelos discutió el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, de lo que es posible presumir legalmente, en términos de los

"Artículo 197. El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo."

"Artículo 217. El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial. ..."

³¹ **"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."

³² **"Artículo 93.** La ley reconoce como medios de prueba: ...

"VIII. Las presunciones."

³³ **"Artículo 218.** Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas. "El valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal."



invocados numerales 31 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los numerales 93, fracción VIII, 197 y 218 del Código Federal de Procedimiento Civiles, que al interior de dichas Comisiones se siguió el procedimiento que exigía la normativa vigente en la fecha en que se elaboró el dictamen, máxime que es criterio definido de este Alto Tribunal,³⁴ que una violación al procedimiento legislativo se traduce en infracción a la garantía de debido proceso y legalidad y provoca la invalidez de la norma emitida, cuando trastoca los atributos democráticos finales de la decisión, advirtiéndose en el caso concreto, que en la sesión plenaria del Congreso Local antes referida, después de la segunda lectura del dictamen elaborado por las mencionadas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, se permitió la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria

³⁴ Tesis **P. L/2008**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, registro IUS-digital: 169437, de rubro y texto: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."



en condiciones de libertad e igualdad y, asimismo, se llevó a cabo una votación pública en la forma exigida por los numerales 62, 63, 64, 82 y 83 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se llevó a cabo.

De igual manera, del Semanario de los Debates de la sesión de veintidós de agosto de dos mil en el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, se advierte que, como ya se destacó, se dio segunda lectura al dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social; se puso a discusión en lo general, permitiéndose el uso de la palabra a los diputados que se inscribieron para hablar en favor o en contra del dictamen; se consultó a la asamblea si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general y al ser afirmativo el resultado, se pasó a la votación nominal del dictamen en lo general, durante la cual cada diputado manifestó el sentido de su voto, habiéndose aprobado por unanimidad; después se pasó a la discusión en lo particular, permitiéndose a los diputados reservar artículos para su discusión, constando al inicio del acta de la sesión correspondiente, la asistencia y el quórum requerido para sesionar, todo ello en los términos requeridos por los artículos 62, 64, 76, 77, 82 y 83 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos vigente en la fecha de la sesión.

En dicha sesión, se observó también la fórmula de expedición de la Ley del Servicio Civil impugnada, ya que el presidente declaró aprobado el dictamen relativo y, por tanto, ordenó expedir la ley y remitirla al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, para los efectos constitucionales correspondientes.

Este último punto, además se corrobora con la copia certificada del oficio que obra en la foja dos del cuaderno de pruebas, formado con las documentales aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Morelos en la **controversia constitucional 173/2016**,³⁵ la cual se invoca como hecho

³⁵ Fallada el tres de julio de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al análisis del procedimiento legislativo y a la decisión, consistentes en declarar la invalidez del artículo 124,



notorio³⁶ –en los mismos términos que se hizo en la diversa **controversia constitucional 121/2017**³⁷ resuelta por este Pleno– por virtud del cual, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado envió al gobernador, con fundamento en la fracción XVII del artículo 70 de la Constitución de la entidad, la Ley del Servicio Civil para su publicación;³⁸ documento al cual se le concede valor

fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de la determinación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en el sentido de estimar procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la presidenta municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, y del oficio TECyA/008744/2016, del día veintinueve del mismo mes y año, por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

³⁶ Cabe señalar que el Tribunal Pleno puede invocar como hechos notorios los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véanse la tesis de jurisprudencia **P.J. 43/2009**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro IUS-digital 167593, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."; así como la tesis aislada **P. IX/2004**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, abril de 2004, página 259, registro IUS-digital: 181729, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."; las cuales resultan aplicables por analogía.

³⁷ Fallada el tres de julio de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis, en suplencia, del procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el que ordenó destituir al presidente municipal de Cuernavaca por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13 del índice del citado tribunal laboral.

³⁸ En la citada **controversia constitucional 173/2016**, el Ministro instructor Pérez Dayán, formuló dos requerimientos al Congreso Local –de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis y treinta de enero de dos mil diecisiete–, para que exhibiera "los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de este órgano legislativo, así como los diarios de debates", y en desahogo el Congreso Local presentó copias fotostáticas certificadas de diversos documentos que se refieren a reformas sufridas por la



probatorio en términos de los artículos 31 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 79, 93, fracción II,³⁹ 129,⁴⁰ 197 y 202⁴¹ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

Por lo que toca a los actos del procedimiento legislativo a cargo del gobernador del Estado de Morelos y de los secretarios de Gobierno y del Trabajo, se advierte del sello que obra en el oficio referido en el párrafo precedente, que el mismo fue recibido en la Secretaría Particular del gobernador el uno de septiembre de dos mil, por lo que si la Ley del Servicio Civil de la entidad aparece publicada en el Periódico Oficial del día seis de septiembre siguiente, se concluye, en atención a lo establecido por el numeral 47 de la Constitución Local, que el gobernador no hizo uso de su derecho al veto, ya que expidió el decreto promulgatorio y se publicó antes de que transcurrieran los diez días a que se refiere dicho numeral.

La publicación del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil, está acreditada plenamente con el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil, advirtiéndose en el transitorio primero de dicho ordenamiento, que éste iniciaría su vigencia "*al día siguiente de su publicación*".

citada Ley del Servicio Civil, pero en relación con su publicación inicial en el Periódico Oficial de la entidad, anexó sólo: **a) copia certificada del oficio de veintidós de agosto de dos mil, por el que el presidente de la Mesa Directiva del Congreso envió al gobernador, para su publicación, el mencionado ordenamiento, en el que se advierte el sello de recibido de la Secretaría Particular del gobernador del día uno de septiembre del año citado;** b) copia certificada del decreto promulgatorio del mismo ordenamiento; y c) un audio de la sesión celebrada por el Congreso el veintidós de agosto de dos mil.

³⁹ "Artículo 93. La ley reconoce como medios de prueba:

" ...

"II. Los documentos públicos;

" ... "

⁴⁰ "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. ..."

⁴¹ "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 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. ..."



Por lo que se refiere al refrendo del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se advierte de la publicación de este ordenamiento en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, así como del ejemplar de dicho decreto promulgatorio que en copia fotostática certificada obra en las fojas tres a ciento once del cuaderno de pruebas, formado con las documentales aportadas por el Poder Legislativo demandado, en la diversa **controversia constitucional 173/2016**, la cual se invoca como hecho notorio, lo siguiente:

"Jorge Arturo García Rubí, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos a sus habitantes sabed.

"Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación, lo siguiente:

"La Honorable Cuadragésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40, fracciones II y XX, de la Constitución Política del Estado de Morelos, y

"CONSIDERANDO ...

"Por lo anterior expuesto y fundado, esta Soberanía a tenido a bien expedir la siguiente

"LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS ...

"Salón de sesiones del H. Congreso del Estado a los veintidós días del mes de agosto de dos mil.

"ATENTAMENTE

"...

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.



"Dado en la presidencia del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos, el primer día del mes de septiembre de dos mil.

"Sufragio efectivo. No reelección.

"Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos

"Jorge Arturo García Rubí

"Secretario general de Gobierno

"Víctor Manuel Saucedo Perdomo

"Rubricas"

De la anterior transcripción, es posible apreciar que el decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil, **aparece suscrito por el gobernador y por el secretario general de Gobierno.**

Ahora bien, con anterioridad se reprodujo el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se expidió el decreto promulgatorio y se publicó la Ley del Servicio Civil, en que se contiene la norma cuya invalidez se solicita, en el que se otorga al gobernador la facultad de *"Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales"*, así como el numeral 76 de dicha Constitución, señala que: *"Todos los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Las leyes y decretos legislativos deberán ser firmados además por el secretario de Gobierno"*.

Por su parte, los artículos 8o. y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad, disponían:



"**Artículo 8o.** El gobernador del Estado expedirá los reglamentos interiores, decretos, acuerdos administrativos, circulares y demás disposiciones que tiendan regular el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública.

"Asimismo, autorizará a los titulares de las dependencias la expedición de los manuales de organización y procedimientos que correspondan."

"**Artículo 9o.** Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expida o promulgue el Ejecutivo, para que sean obligatorias deberán estar refrendadas por el secretario de Gobierno, por el procurador general de Justicia, en su caso, **y por el secretario o secretarios a cuya dependencia compete el asunto**, debiendo ser publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

Del artículo 70, fracción XVII, de la Constitución del Estado de Morelos, se advierte que el gobernador del Estado tiene, entre otras facultades, promulgar las leyes y decretos que expida la Legislatura Estatal, y de conformidad con los numerales 76 de esa Constitución y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, en su texto vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil del propio Estado de Morelos, los referidos decretos promulgatorios debían ser refrendados, para que fueran obligatorios, por el secretario general de Gobierno, por el procurador general de Justicia, en su caso, y por el secretario o secretarios a cuya dependencia competía el asunto.

No hay duda entonces, de que en la fecha en que se publicó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en que se contiene la norma cuya invalidez se solicita en la demanda, los decretos mediante los cuales el gobernador disponía la promulgación de leyes o decretos expedidos por la Legislatura, constituían actos de los comprendidos en el **artículo 76 en cita** y, por tanto, **para su obligatoriedad debían cumplir con el requisito de validez relativo a la firma o refrendo del secretario general de Gobierno, del procurador general de Justicia, en su caso, y del secretario o secretarios a cuya dependencia correspondiera el asunto.**



A diferencia del ámbito federal, en el que el refrendo conforme al artículo 92 de la Constitución Federal,⁴² se instituye únicamente para los actos del presidente de la República, como son reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, correspondiendo, por tanto, esa obligación al secretario de Gobernación por ser el afectado con la orden de publicación, sin que deban firmarlos el secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, en el caso de la normativa vigente el mes de septiembre de dos mil en el Estado de Morelos, dicha obligación se extendía a las leyes o decretos expedidos por la Legislatura Estatal, en términos de los transcritos artículos 76 de la Constitución y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración, ambos ordenamientos locales.

Esta distinción es fundamental para identificar la materia del presente asunto, puesto que la Constitución Federal no exige que las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión sean refrendados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, sino únicamente los decretos mediante los cuales, el presidente de la República ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión.

En ese supuesto, esta Suprema Corte ha concluido que la referencia al secretario de Estado a que el asunto corresponda, que hace el artículo 92 de la Constitución Federal, debe entenderse al secretario de Gobernación, pues es él quien resulta afectado por la orden de publicación, sin que deba exigirse, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues esa interpretación rebasa la disposición constitucional, que instituye el refrendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados.⁴³

⁴² " **Artículo 92.** Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

⁴³ Así se advierte de la tesis **P. 3**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 160, registro IUS-digital 206091, de rubro: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN."



Pero como ya se destacó, a diferencia del ámbito federal, el refrendo que exige el artículo 76 de la Constitución del Estado de Morelos, vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad, con respecto a leyes y decretos expedidos por la Legislatura Estatal promulgados por el gobernador, se exige tanto al secretario general de Gobierno como al secretario del ramo de la materia sustantiva de la ley o decreto aprobado por el Congreso Estatal, lo que se hace evidente porque esa disposición se refiere primero a todos los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador, para los que exige la firma del secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, para después precisar que las leyes y decretos legislativos deben estar firmados, además, por el secretario de Gobierno.

Lo anterior, claramente se establecía en el artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente en esa época, al señalar que los decretos que expidiera o promulgara el Ejecutivo, para que fueran obligatorios, requerían del refrendo del secretario general de Gobierno, del procurador general de Justicia, en su caso, y del secretario o secretarios a cuya dependencia competía el asunto.

Tal situación se conservó en el Estado de Morelos hasta la reforma que sufrió el artículo 76 de la Constitución de la entidad mediante publicación efectuada en el Periódico Oficial de veinte de julio de dos mil cinco, en que expresamente se dispuso que: *"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno"*.

A pesar de que en la fecha en que se publicó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a saber, el seis de septiembre de dos mil, para su obligatoriedad, las leyes y decretos que expidiera la Legislatura Estatal, que promulgara el gobernador, requerían no sólo del refrendo del secretario de Gobierno, sino además la del secretario o secretarios a cuya dependencia competía el asunto, en el caso, el decreto promulgatorio de dicho ordenamiento legal sólo aparece refrendado por el secretario general de Gobierno, mas no por el secretario de Desarrollo Económico, que en esa fecha tenía a su cargo la materia de trabajo y previsión social.



En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, publicada el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que inicialmente encargó al secretario general de Gobierno⁴⁴ la materia de trabajo y previsión social, fue reformada por decreto publicado el siete de febrero de mil novecientos noventa y seis, mediante el cual se derogó la fracción XXI del artículo 27, en donde se contenía la referida materia como atribución del secretario general de Gobierno, para darle dicha atribución al secretario de Desarrollo Económico, específicamente en la fracción XIII del artículo 29 en los términos siguientes:

"Artículo 29. A la Secretaría de Desarrollo Económico le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XIII. Formular, regular y conducir la política en materia de trabajo y previsión social.

"..."

Hasta que se publicó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial de veintinueve de septiembre de dos mil, esto es, con posterioridad a la expedición del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil de la entidad y de su publicación, nuevamente se dejó en el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Gobierno la materia de trabajo y previsión social conforme a los numerales 26, fracción XXVII, y 37 de la mencionada ley orgánica.⁴⁵

⁴⁴ **Artículo 27.** A la Secretaría General de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXI. Formular, regular y conducir la política en materia de trabajo y previsión social; ..."

⁴⁵ **Artículo 26.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

"...



Posteriormente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos de veinte de junio de dos mil ocho, se le quitó nuevamente la atribución a la Secretaría de Gobierno para otorgársela a la Secretaría del Trabajo y Productividad en términos del artículo 34 Ter.⁴⁶ Esta competencia se reubicó en el artículo 35 al publicarse la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de veintiséis de junio de dos mil nueve;⁴⁷ sin embargo, se mantuvo a cargo de la Secretaría del Trabajo y Productividad del Estado de Morelos.

Con posterioridad, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos de veintiocho de septiembre de dos mil doce, mantuvo esta atribución a cargo de la Secretaría del Trabajo en su artículo 36, fracción II;⁴⁸ situación que se conservó hasta la publicación de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública el cuatro de octubre de dos mil dieciocho, en donde se dispuso en la fracción XXVII del artículo 24 que correspondería a la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo del Estado de Morelos la conducción y evaluación

"XXVII. Conducir la política laboral de los diversos sectores sociales y productivos en la entidad, así como ejercer facultades de designación y coordinación de los organismos de justicia laboral; ..."

"**Artículo 37.** Para orientar, regular y establecer los lineamientos de política laboral en el Estado, habrá una Dirección del Trabajo y Previsión Social, dependiente de la Secretaría de Gobierno; dependencia que además se encargará de vigilar el cumplimiento de la normatividad de la materia respecto de la capacitación y previsión social de los trabajadores."

⁴⁶ "**Artículo 34 Ter.** A la Secretaría del Trabajo y Productividad le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

"II. Conducir y evaluar la política estatal en materia laboral de los diversos sectores sociales y productivos en la entidad, así como ejercer facultades de designación y coordinación de los organismos de justicia laboral; ..."

⁴⁷ "**Artículo 35.** A la Secretaría del Trabajo y Productividad le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

"II. Conducir y evaluar la política estatal en materia laboral de los diversos sectores sociales y productivos en el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como ejercer facultades de designación y coordinación de los organismos de justicia laboral; ..."

⁴⁸ "**Artículo 36.** A la Secretaría del Trabajo le corresponden las siguientes atribuciones:

" ...

"II. Conducir y evaluar la política estatal en materia laboral de los diversos sectores sociales y productivos en el Estado, así como ejercer facultades de designación y coordinación de los organismos de justicia laboral; ..."



de la política estatal en materia laboral de los diversos sectores sociales y productivos en el Estado.⁴⁹

En consecuencia, si el decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sólo aparece suscrito por el gobernador de la entidad y por el secretario general de Gobierno, no obstante que los artículos 76 de la Constitución y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, exigían en la fecha de expedición de dicho decreto promulgatorio y de su publicación en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, el refrendo no sólo del secretario general de Gobierno, sino también del secretario encargado del ramo, que en el caso lo era en ese entonces el secretario de Desarrollo Económico, se concluye que no se cumple el requisito de validez exigido por esas disposiciones para que resulte obligatoria la mencionada Ley del Servicio Civil.

En vista de lo anterior, al haber determinado este Tribunal Pleno que en el procedimiento legislativo que dio vida a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no se dio cumplimiento al requisito de validez exigido por los artículos 76 de la Constitución y 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos ordenamientos locales vigentes en la fecha de expedición del decreto promulgatorio y de su publicación en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, consistente en el refrendo del secretario encargado del ramo, que en el caso lo era en ese entonces el secretario de Desarrollo Económico, se impone declarar la invalidez del mencionado artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, resultando, por tanto, innecesario el análisis del resto de los conceptos de invalidez, según se explica en la jurisprudencia **P./J. 100/99**, cuyo rubro y texto son los siguientes:

⁴⁹ **Artículo 24.** A la Secretaría de Desarrollo Económico y del Trabajo, le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"...

"XXVII. Conducir y evaluar la política estatal en materia laboral de los diversos sectores sociales y productivos en el Estado, así como ejercer facultades de designación y coordinación de los organismos de justicia laboral; ..."



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."⁵⁰

La declaratoria de invalidez se hace extensiva a los actos de aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a saber, la resolución de dos de febrero de dos mil dieciocho, emitida por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en la que ordenó destituir al presidente municipal de Yautepec, Morelos, por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de tres de junio de dos mil quince, dictado en el expediente 01/557/13 del índice del citado tribunal del trabajo, y los oficios SDEyT/TECyA/008773/2019 y SDEyT/TECyA/008774/2019, de dos de octubre de dos mil diecinueve y SDEyT/TECyA/008973/2019, SDEyT/TECyA/008974/2019, SDEyT/TECyA/008975/2019, SDEyT/TECyA/008976/2019, SDEyT/TECyA/008977/2019, SDEyT/TECyA/008978/2019 y SDEyT/TECyA/008979/2019, de nueve de octubre de dos mil diecinueve, suscritos por la presidente ejecutora del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, por los que se le notificó la resolución reclamada a los miembros del Ayuntamiento de Yautepec, Morelos.

OCTAVO.—**Efectos.** Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,⁵¹ que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia **P./J. 100/99**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro IUS-digital: 193258.

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; ..."



alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y 42⁵² del mismo ordenamiento legal, en concordancia con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal,⁵³ se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Municipio de Yauhtepec, Morelos, el que demandó la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicho Estado estará impedido de aplicar el citado numeral 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil al Municipio de Yauhtepec, Morelos.

La declaratoria de invalidez surtirá efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos; sin menoscabo de que también se notifiquen al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos por conducto del

⁵² **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

⁵³ **Art. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"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) y h) 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."



Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por lo que la disposición general declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces al Municipio actor.

En atención a lo previsto en el artículo 44 de la ley reglamentaria de la materia,⁵⁴ esta ejecutoria deberá publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de septiembre de dos mil y la de la resolución dictada el dos de febrero de dos mil dieciocho por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicho Estado, en el expediente 01/557/13, así como la de los oficios SDEyT/TECyA/008773/2019 y SDEyT/TECyA/008774/2019, de dos de octubre de dos mil diecinueve, y SDEyT/TECyA/008973/2019, SDEyT/TECyA/008974/2019, SDEyT/TECyA/008975/2019, SDEyT/TECyA/008976/2019, SDEyT/TECyA/008977/2019, SDEyT/TECyA/008978/2019 y SDEyT/TECyA/008979/2019, de nueve de octubre de dos mil diecinueve, suscritos por su presidente ejecutora, por medio de los cuales se le notificó la resolución reclamada a los miembros del Ayuntamiento actor, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos; sin menoscabo de que también se notifiquen al referido tribunal por conducto del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

⁵⁴ **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."



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

Notifíquese 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, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma y del acto cuya invalidez se reclama, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, 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 artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de septiembre de dos mil y, por extensión, la de la resolución dictada el dos de febrero de dos mil dieciocho por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicho Estado, en el expediente 01/557/13, así como la de los oficios SDEyT/TECyA/008773/2019 y SDEyT/TECyA/008774/2019, de dos de octubre de dos mil diecinueve, y SDEyT/TECyA/008973/2019, SDEyT/TECyA/008974/2019,



SDEyT/TECyA/008975/2019, SDEyT/TECyA/008976/2019, SDEyT/TECyA/008977/2019, SDEyT/TECyA/008978/2019 y SDEyT/TECyA/008979/2019, de nueve de octubre de dos mil diecinueve, suscritos por su presidente ejecutora, por medio de los cuales se le notificó la resolución reclamada a los miembros del Ayuntamiento actor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, sin menoscabo de que también se notifiquen al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos por conducto del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

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.

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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 332/2019.



TEMA. La falta de firma de algún secretario en el decreto que contiene la norma impugnada, no se puede considerar una violación al procedimiento legislativo que conlleve su invalidez.

1. En sesión de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional.
2. En consecuencia, se declaró la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, además de que la declaratoria de invalidez se hizo extensiva a los actos de aplicación de dicho precepto.

I. Razones de la mayoría

3. En la sentencia se señala que el decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos sólo aparece suscrito por el gobernador de la entidad y por el secretario general de Gobierno, no obstante que los artículos 76 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, exigían en la fecha de expedición de dicho decreto promulgatorio y de su publicación en el Periódico Oficial, el refrendo no sólo del secretario general de Gobierno, sino también del secretario encargado del ramo, que en el caso, lo era el secretario de Desarrollo Económico.
4. Por tanto, se concluye que no se cumplió el requisito de validez exigido por esas disposiciones para que resultara obligatoria la mencionada Ley del Servicio Civil. De ahí que, se impone declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
5. Finalmente, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a los actos de aplicación de dicho precepto.

II. Razones del disenso

6. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación:
7. En primer lugar es importante resaltar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene múltiples precedentes donde se ha pronunciado sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, básicamente en el



sentido de que estas violaciones no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40, 21 y 116 de la Constitución Federal.¹

8. De conformidad con lo expuesto, se ha establecido que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, y provocan la invalidez de la norma emitida, o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los estándares siguientes:
 - a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
 - b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
 - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
9. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.
10. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido, lo que, en términos generales, se puede considerar una segunda categoría de violaciones al procedimiento que conlleva la invalidez de la norma en análisis. En efecto, el Tribunal Pleno ha determinado que será inválida aquella norma que incumpla las obligaciones de carácter internacional, como lo son la falta

¹ Véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 9/2005, resuelta el trece de junio de dos mil cinco; o más recientemente, la controversia constitucional 121/2020, resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno.



de consulta a los pueblos y comunidades indígenas o a las personas con discapacidad.²

11. Ahora bien, en mi opinión, el caso que aquí se analiza no encuadra en ninguna de las dos categorías de violaciones al procedimiento ya reseñadas.
12. Como ya quedó relatado, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinó que se debía declarar la invalidez de la norma impugnada, toda vez que el decreto que la contenía sólo estaba firmado por el gobernador y por el secretario general de Gobierno, siendo que la normativa local, entonces vigente, exigía también la firma del secretario del ramo.
13. Yo no puedo compartir esta conclusión. Al respecto considero que la falta de firma del secretario del ramo es, sin duda, una irregularidad del procedimiento legislativo; sin embargo, no tiene el potencial para invalidar la norma en este medio de control, en virtud de que, por una parte, no se puede considerar que dicha irregularidad tenga el alcance de afectar la calidad democrática de la norma y, por otra parte, con ello no se incumplió en alguna de las obligaciones internacionales ya explicadas.
14. Por lo anterior, mi voto fue en contra de la resolución, toda vez que, en mi opinión y contrario a lo que se determinó en la sentencia, la irregularidad de la falta de forma mencionada no tenía un potencial invalidante.
15. Finalmente, debo mencionar que no escapa a mi consideración que la falta de refrendo del secretario del ramo ya había sido abordada, en idénticas circunstancias, al resolverse las controversias constitucionales 173/2016 y 121/2017.³ Sin embargo, yo no integraba el Tribunal Pleno en ese momento, de ahí que considero importante dejar asentada mi posición respecto a este tema en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Por ejemplo, en la controversia constitucional 30/2018, resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, siguiendo las líneas de los precedentes, se determinó que "de una interpretación del artículo 2o. de la Constitución Federal y el artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar 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".

³ Resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de julio de dos mil dieciocho.



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 PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. 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).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. 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*.



VII. 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).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. 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 AQUÉLLA.

XI. 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.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. 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 REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).



XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y 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", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA 2020 ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN AL EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE



SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. 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).

XXI. 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).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL



CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2020. MUNICIPIO DE HUEJOTITÁN, ESTADO DE CHIHUAHUA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO. COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 115/2020, promovida por el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y 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 Washing-



ton, 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 (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 pertene-



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

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

cientes 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 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. ..."



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

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, Cusihuirachi, 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 3o. 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; ..."



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 ordenamiento legal se previó que los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada Estado.⁸

"Artículo 5o. 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."

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



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 artículo 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

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 %
Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9 %
Vocales usuarios	27	50 %
Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	4	7 %



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 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 Mexica-

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."

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.



no 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 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.

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 pre-

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 3 y 4.

¹⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



sas en el Estado de Chihuahua que había acordado la CONAGUA, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la CONAGUA expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").¹⁵ Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la CONAGUA, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. **Presentación de la demanda.** El veintiocho de julio de dos mil veinte el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la CONAGUA, del delegado de la CONAGUA en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: **(a)** la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; **(b)** 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; **(c)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; **(d)** la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza; y, por último, **(e)** el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas

¹⁵ Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, páginas 4 a 6, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020.



para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Huejotitán, 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 artículo 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 terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.¹⁶

17. **Trámite y admisión de la demanda.** El treinta de julio 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 **115/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020 y 79/2020 turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.¹⁷

18. El cinco de agosto siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹⁸ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los poderes demandados para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitu-

¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 1 y 2.

¹⁷ Véase *Ibíd.*, fojas 20 y 21.

¹⁸ Véase *Ibíd.*, fojas 24 a 26.



cional 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.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho, diecisiete y veintinueve de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.¹⁹ Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de veinte de octubre del mismo año.²⁰ Por su parte, el once de noviembre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.²¹

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El uno 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 las partes demandadas.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.

21. 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

¹⁹ Véase *ibíd.*, fojas 79 a 105, 660 a 712 y 716 a 744, respectivamente.

²⁰ Véase *ibíd.*, fojas 754 a 758.

²¹ Véase *ibíd.*, fojas 810 y 811.

²² Véase *ibíd.*, fojas 848 y 849.

²³ Véase *ibíd.*, foja 851.

²⁴ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



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 dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS.

22. 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.²⁸ Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV2

"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 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 115/2020, foja 2.



(COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.²⁹

B. Del Ejecutivo Federal 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.³⁰ 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,³¹ fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.³² 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 América³³ 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".³⁴

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de (sic) las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.³⁵ 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

²⁹ Véase *ibid.*, fojas 101 y 103.

³⁰ Véase *ibid.*, fojas 2 y 3.

³¹ 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, páginas 11 y 12, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 2 y 3.

³³ Véase *ibid.*, foja 661.

³⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

³⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, foja 3.



presa Luis L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Estado de Chihuahua, después de que la CONAGUA anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.³⁶

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.³⁷ Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.³⁸

IV. LEGITIMACIÓN.

23. **Legitimación activa.** El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁹ 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 Flora Ruiz Corral, en su carácter de presidenta municipal de Huejotitán, 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.⁴⁰ Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,⁴¹ los presidentes municipales tienen expresamente

³⁶ Véase *ibíd.*, foja 661.

³⁷ Véase *ibíd.*, foja 3.

³⁸ Véase *supra* nota 15.

³⁹ **"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."

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, foja 19.

⁴¹ **"Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:



la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. **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.⁴² Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria⁴³ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.⁴⁴ Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁵ dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su

"...

"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; ..."

⁴² **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; ..."

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 107 a 109.

⁴⁵ **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: ..." (Énfasis añadido).



carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.⁴⁶ Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁷ el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, 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.⁴⁸ Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;⁴⁹ 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;⁵⁰ y 1, primer párrafo, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior

⁴⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 745 a 752.

⁴⁷ **Artículo 23.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, foja 73.

⁴⁹ **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."

⁵⁰ **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; ..."



de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁵¹ así como del Acuerdo Presidencial de nueve de enero de dos mil uno⁵² 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 el (sic) este asunto.

V. OPORTUNIDAD.

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria⁵³ o, en su defecto,

⁵¹ **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; ..."

⁵² "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."

⁵³ **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 ..."



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.⁵⁴ 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

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

30. 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,⁵⁷ instrumento a través del cual aquélla fue reformada.

⁵⁴ **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; ..."

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.

⁵⁶ Véase *supra* nota 53.

⁵⁷ **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."



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*.⁵⁸

31. 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.⁵⁹ 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.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna**. Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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 PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió 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.



deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,⁶⁰ sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. 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.⁶¹ 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* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. 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. 22, inciso **C**) 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 veintiocho de julio 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.

⁶⁰ Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

⁶¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 674 a 676.



D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) 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 demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna**. Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte⁶² y la demanda se presentó el veintiocho de julio del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

37. 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.⁶³

⁶² Véase *supra* nota 15.

⁶³ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.



A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.⁶⁴

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse**. Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,⁶⁵ es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden convertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.⁶⁶

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.⁶⁷ Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos

⁶⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 728 a 731.

⁶⁵ Véase *supra* nota 24.

⁶⁶ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

⁶⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 723 a 728 y 676 a 679, respectivamente.



hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007**,⁶⁸ 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.

41. 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.⁶⁹ 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."⁷⁰ 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.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, 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 Constitu-

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.) 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.

⁷⁰ 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 y su Gaceta* (sic), Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.



ción Federal,⁷¹ 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.⁷² Además, el precedente invocado por las partes demandadas 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.

C

43. **Violaciones indirectas a la Constitución Federal.** En tercer 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,**⁷³ **158/2019-CA,**⁷⁴ **y 151/2019-CA,**⁷⁵ en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.⁷⁶

44. 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. 22, inciso **B**). 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,⁷⁷ pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

⁷¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 2 a 11.

⁷² Véase *ibid.*, fojas 11 a 17.

⁷³ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁷⁴ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁵ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 680 a 685.

⁷⁷ Véase *ibid.*, fojas 15 a 17.



45. 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.⁷⁸ 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.⁷⁹ En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal 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,⁸⁰ y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. **Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez.** En cuarto 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. 22, inciso **D**), 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,⁸¹ la controversia constitucional debe sobre-

⁷⁸ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

⁷⁹ **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."

⁸⁰ **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."

⁸¹ 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



seerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. 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",⁸² 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* párr. 22, 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 reglamentaria⁸³ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez 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. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se

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, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIDAD 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.

⁸² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, foja 3.

⁸³ Véase *supra* nota 80.



precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

49. 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 la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO.

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (**B**).

A

51. **Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.** Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de fe-



brero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.⁸⁴

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.⁸⁵

53. **Conceptos de invalidez.**⁸⁶ El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero

⁸⁴ Véase *supra* nota 10.

⁸⁵ Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página 5, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.

⁸⁶ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.



transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.⁸⁷

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.⁸⁸

56. **Contestación de los Poderes demandados.** Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que

⁸⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 2 a 7.

⁸⁸ Véase *ibid.*, fojas 7 a 13 y 17.



la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,⁸⁹ la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.⁹⁰

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente, tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).⁹¹

59. **Cuestión jurídica por resolver.** El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General

⁸⁹ Véase ibíd., fojas 101 a 103.

⁹⁰ Véase ibíd., fojas 739 a 741.

⁹¹ Véase ibíd., fojas 709 y 710.



de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**,⁹² así como las **controversias constitucionales 83/2017 y 97/2017**.⁹³ Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.⁹⁴ La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

⁹² Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹³ Véase la controversia constitucional 97/2017, párrafo 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

⁹⁴ Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párrafo 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que 'el Estado garantizará el derecho humano al agua 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' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).



62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.⁹⁵ Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,⁹⁶ entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.⁹⁷ Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.⁹⁸ Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "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

⁹⁵ Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, páginas 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, páginas 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹⁶ Véase *ibíd.*, páginas 43 y 44.

⁹⁷ Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

⁹⁸ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.



de dichos fines",⁹⁹ en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."¹⁰⁰

64. 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 y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.¹⁰¹

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas a medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.¹⁰² En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

⁹⁹ *Supra* nota 10.

¹⁰⁰ *Supra* nota 11.

¹⁰¹ 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).

¹⁰² "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."



66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas, cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados¹⁰³ como en el Senado de la República,¹⁰⁴ lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁰⁵ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,¹⁰⁶ que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.¹⁰⁷

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal.

¹⁰³ Véase el cuadro principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 420 a 658.

¹⁰⁴ Véase *ibíd.*, fojas 111 a 418.

¹⁰⁵ "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

¹⁰⁶ "**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."

¹⁰⁷ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.



Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.¹⁰⁸ Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,¹⁰⁹ pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,¹¹⁰ el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable

¹⁰⁸ Véase ídem.

¹⁰⁹ Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párrafo 53), acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párrafo 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrafos 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

¹¹⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 101 a 103.



posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.¹¹¹ Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es

¹¹¹ Véase *ibíd.*, foja 710.



si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "**La Boquilla**". 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).



77. **Conceptos de invalidez.**¹¹² 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.¹¹³

78. **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.

79. 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.¹¹⁴

¹¹² En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

¹¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 115/2020, fojas 2 a 17.

¹¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 693 a 695.



80. 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.¹¹⁵

81. **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"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, 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

¹¹⁵ Véase *ibíd.*, foja 692 y 705.



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.

84. 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.

85. 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" ¹¹⁶ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional. ¹¹⁷ Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general

¹¹⁶ Véase *supra* nota 10.

¹¹⁷ **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 aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos



al conjunto 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.

86. 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

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).



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.¹¹⁸ 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".¹¹⁹

87. 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.

¹¹⁸ Véase ídem.

¹¹⁹ **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; ..."



88. 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 27 y 73, fracción XVII,¹²⁰ 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 Nacionales¹²¹ 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.

89. 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

¹²⁰ **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).

¹²¹ **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).



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.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal¹²² 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.

91. 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 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.

92. 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

¹²² "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."



jurisdiccionales del país.¹²³ 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",¹²⁴ 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.

93. 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".

VIII. EFECTOS.

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,¹²⁵ procede fijar los efectos y alcances de la

¹²³ 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 I, diciembre de dos mil once, página 552, 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.

¹²⁴ *Supra* nota 121.

¹²⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:



sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párrafo 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones**. Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014**,¹²⁶ **82/2016**¹²⁷ y **109/2019**.¹²⁸

"...

"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; ..."

¹²⁶ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

¹²⁷ Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).



99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—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*.

SEXTO.—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:

¹²⁸ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).



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 de los apartados II y IV, relativos a la competencia y 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 B, 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 salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.



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 B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y 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 C, 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 D, 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 y del acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la



Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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 noventa y uno y noventa y dos, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y



uno y noventa y dos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, 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 sexto:

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCVI/2018 (10a.) y 2a. CIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, con números de registro digital: 2010668, 2018780 y 2007573, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero 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 115/2020, promovida por el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 115/2020, promovida por el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario.

En la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del 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 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

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, ..."



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 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:

"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. ... Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."

"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 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,



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua", que se reclaman es constitucional, pues 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.

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."

"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 presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 115/2020, promovida por el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de 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 B), se había presentado de forma oportuna.



II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.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

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."



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

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 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "no reglamentar adecuadamente

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 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." (9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXIII, febrero de 2006; página 1527, P./J. 11/2006).

³ En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.



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 veintiocho de julio 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 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.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 115/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco 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 expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce 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

⁴ Páginas 3 y 4 de la demanda.



causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C, disentí del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII, tema B**, 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 C**, 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

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.



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, en el **tema B**, 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 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.



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 115/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, 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 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 a 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.

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

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 aprovechamiento de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (énfasis añadido).



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 del 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 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.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 115/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 115/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.
2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla"

¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.) 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.



para pagar los adeudos del *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"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría.

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párrafo 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrafos 60 a 73 de la sentencia).
6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo



establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."

III. Motivos del disenso.

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.² A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,³ en una controversia constitucional

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006 cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157.



simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.⁴

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.
10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 BIS 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000 cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965.



cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran los Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la Cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.⁵

⁵ **Artículo 16.** En términos de los artículos 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 %
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



14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor, de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así, porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.
15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor, porque obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra porqué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los

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."



recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado, porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintinueve, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párrafo 41.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99 cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004 cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.



21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.
22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.
23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 115/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Huejotitán, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.



Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "Antecedentes"**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la CONAGUA, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo **III. Precisión de las omisiones y actos impugnados**, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que, lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales Consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.¹

¹ El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

"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



En el capítulo **V. Oportunidad**, en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.² Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

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 En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, pues se advierte de su parte conducente:



En lo concerniente **al inciso A, del aludido capítulo de oportunidad**, si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**. La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de tales órdenes**.

Lo anterior, debido a que de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la CONAGUA, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas

"... Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008**, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas, y ..."



ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos".

Ahora, dichos compromisos denominados "actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido tratado internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La 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 y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobrepasar en término de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun 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.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promotor, ha quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes a las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Por lo que el fallo debió limitarse a ese pronunciamiento de fondo –con que coincido– en cuanto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, respectivo.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 2022.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. 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).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. 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.



VII. 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).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE OPORTUNIDAD (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA 2020, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

X. 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.

XI. 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 AQUÉLLA.

XII. 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.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRE-



SEIMIENTO 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).

XV. 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").

XVI. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-Cov2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).



XIX. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XXI. 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).

XXII. 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).



XXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 154/2020. MUNICIPIO DE MATACHÍ, 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 154/2020, promovida por el Municipio de Matáchí, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y 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 ese mismo

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 (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.



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

"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 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. ..."



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 relación

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, Cuauhtemec, Cusihuiriachi, 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, Matachí, 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, Temsachi 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:

"...

"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



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 legal se previó que los Gobiernos Municipales con territorio dentro de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada Estado.⁸

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."

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



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

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 %
"Vocales municipales 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

"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."



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 instalaciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el

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/norma_5f7b9d56d314b.pdf.

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 4.

¹⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



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. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").¹⁵ Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El veintidós de septiembre de dos mil veinte el Municipio de Matachí, Estado de Chihuahua, a través de su presidenta municipal promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: **(a)** la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; **(b)** 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; **(c)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas

¹⁵ Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020.



Internacionales; (d) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y; por último, (e) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones 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 Matachí, 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 artículo 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 terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.¹⁶

17. **Trámite y admisión de la demanda.** El veinticuatro de septiembre 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 **154/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020 y 150/2020 turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.¹⁷

18. El veintiuno de octubre siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹⁸ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara

¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 1 a 19.

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 22 a 23.

¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 26 a 30.



de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otro lado, 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.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días cuatro, ocho y diez de diciembre de dos mil veinte, respectivamente, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.¹⁹ Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de veintisiete de enero de dos mil veintiuno.²⁰ Por su parte, el veintitrés de marzo siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.²¹

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El cuatro de mayo 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 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 las partes demandadas.²² En consecuencia, el once de mayo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.²³

¹⁹ Véase *ibid.*, fojas 1010 (sic) a 153, 155 a 183 y 737 a 765, respectivamente.

²⁰ Véase *ibid.*, fojas 772 a 777.

²¹ Véase *ibid.*, fojas 845 y 846.

²² Véase *ibid.*, fojas 933 a 934.

²³ Véase *ibid.*, foja 936.



II. COMPETENCIA

21. 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 en los puntos segundo, fracción I y quinto del Acuerdo General Plenario Númro 5/2013,²⁶ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

22. 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

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."

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."



o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.²⁸ Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.²⁹

B. Del Ejecutivo Federal 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.³⁰ 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,³¹ fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.³² Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada³³ 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".³⁴

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 2.

²⁹ Véase *ibíd.*, foja 180.

³⁰ Véase *ibíd.*, foja 2.

³¹ 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.

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 3.

³³ Véase *ibíd.*, fojas 104 y 105.

³⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



D. Del Ejecutivo Federal 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.³⁵ 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, Estado de Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.³⁶

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.³⁷ Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.³⁸

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁹ dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

³⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 3.

³⁶ Véase *ibid.*, foja 105.

³⁷ Véase *ibid.*, foja 3.

³⁸ Véase *supra* nota 20.

³⁹ "**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."



funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Lorena Vázquez Peñaloza, en su carácter de presidenta Municipal de Matachí, 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.⁴⁰ Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,⁴¹ 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.

24. 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.⁴² Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria⁴³ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.⁴⁴ Si de acuerdo con el artículo 67,

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 20.

⁴¹ "**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."

⁴² "**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."

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 184 a 186.



numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁵ dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.⁴⁶ Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁷ el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, 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.⁴⁸ Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;⁴⁹ 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración

⁴⁵ **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." (Énfasis añadido)

⁴⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 766 a 770.

⁴⁷ **Artículo 23.**

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 84.

⁴⁹ **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 Fed-



Pública Federal,⁵⁰ y 1, primer párrafo y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁵¹ así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,⁵² el consejero jurídico tiene la atribución de

ración 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."

⁵⁰ **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."

⁵¹ **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."

⁵² **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.



representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en el este asunto.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria⁵³ 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.⁵⁴ 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

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna**. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una

"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."

⁵³ **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, ..."

⁵⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:



controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.⁵⁵ 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.⁵⁶

30. 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,⁵⁷ 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*.⁵⁸

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones

"...

"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."

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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».

⁵⁶ Véase *supra* nota 53.

⁵⁷ **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."

⁵⁸ 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 *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».



impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.⁵⁹ 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.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna**. Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,⁶⁰ sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. 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.⁶¹ Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no

⁵⁹ 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 PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió 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».

⁶⁰ Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

⁶¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 115 y 116.



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* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. 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. 22, inciso **C**) 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 tres de septiembre 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.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) 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 demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte



reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera **inoportuna**. Dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte.⁶² Es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁶³ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,⁶⁴ que al momento de la publicación del acuerdo impugnado ya se encontraban interrumpidos los plazos para promover medios de impugnación ante esta Suprema Corte a raíz del Acuerdo General 3/2020. Sin embargo, el Pleno de esta Suprema Corte ordenó a través del Acuerdo General 14/2020 que dicha suspensión fuera levantada a partir del tres de agosto de dos mil veinte, por lo que desde esa fecha se reactivó el conteo de los plazos para interponer los asuntos cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁵ Por tanto, el plazo para impugnar el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía transcurrió del lunes tres de agosto al viernes once de septiembre de dos mil veinte. Dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte hasta el diecisiete de septiembre siguiente, es claro que la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte ocurrió fuera de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación. Por lo tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 21, fracción I, del mismo ordenamiento. Por tanto, **debe sobreseer** en el juicio respecto de ese acto.

⁶² Véase *supra* nota 15.

⁶³ "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁶⁴ "**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."

⁶⁵ "**SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."



VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. 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.⁶⁶

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.⁶⁷

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,⁶⁸ es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.⁶⁹

⁶⁶ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

⁶⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 749 a 752.

⁶⁸ Véase *supra* nota 24.

⁶⁹ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.



B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.⁷⁰ Sostienen 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**,⁷¹ 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.

41. 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.⁷² 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".⁷³ De este modo, para que se actualizara la causa de improceden-

⁷⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 744 a 749 y 117 a 126, respectivamente.

⁷¹ 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.

⁷² 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».

⁷³ 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*



cia 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.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, 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,⁷⁴ 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.⁷⁵ Además, el precedente invocado por las partes demandadas 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.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer 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,**⁷⁶ **158/2019-CA**⁷⁷

la Federación «del viernes 11 de diciembre de 5 a las 11:15 horas» y *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».

⁷⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 5 a 7.

⁷⁵ Véase *Ibíd.*, fojas 5 a 14.

⁷⁶ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁷⁷ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.



y 151/2019-CA,⁷⁸ en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.⁷⁹

44. 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. 22, inciso **B**). 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,⁸⁰ pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. 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.⁸¹ 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.⁸² En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el

⁷⁸ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 122 a 124.

⁸⁰ Véase *ibid.*, fojas 1 a 19.

⁸¹ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

⁸² "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."



diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,⁸³ y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto 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. 22, inciso **D**), 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,⁸⁴ la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. 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",⁸⁵ no hay causa de pedir ni conceptos

⁸³ **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."

⁸⁴ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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».

⁸⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, foja 3.



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* párr. 22, 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 reglamentaria⁸⁶ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. 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 la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

49. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (**B**).

⁸⁶ Véase *supra* nota 83.



A

50. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.⁸⁷

51. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.⁸⁸

52. Conceptos de invalidez.⁸⁹ El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de

⁸⁷ Véase *supra* nota 10.

⁸⁸ Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.

⁸⁹ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.



aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

53. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.⁹⁰

54. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del Gobierno Municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.⁹¹

⁹⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 6, 10 a 14.

⁹¹ Véase *ibíd.*, fojas 10 a 14.



55. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

56. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,⁹² la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.⁹³

57. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).⁹⁴

58. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

59. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional?

⁹² Véase *ibid.*, fojas 179 y 180.

⁹³ Véase *ibid.*, fojas 752 a 763.

⁹⁴ Véase *ibid.*, foja 150.



60. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**,⁹⁵ así como las **controversias constitucionales 83/2017 y 97/2017**.⁹⁶ Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.⁹⁷ La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente

⁹⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹⁶ Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

⁹⁷ Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del Decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original)



acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

61. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.⁹⁸ Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un Poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,⁹⁹ entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.¹⁰⁰ Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.¹⁰¹ Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

62. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de

⁹⁸ Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹⁹ Véase *ibíd.*, págs. 43 y 44.

¹⁰⁰ Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872».

¹⁰¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365, «con número de registro digital: 175939».



la Constitución Federal dispone a la letra que: "... 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.",¹⁰² en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."¹⁰³

63. 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 y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.¹⁰⁴

64. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas a medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.¹⁰⁵ En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el

¹⁰² *Supra* nota 10.

¹⁰³ *Supra* nota 11.

¹⁰⁴ 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)

¹⁰⁵ "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."



párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

65. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados¹⁰⁶ como en el Senado de la República,¹⁰⁷ lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

66. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁰⁸ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,¹⁰⁹ que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.¹¹⁰

67. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir

¹⁰⁶ Véase el cuadro principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 497 a 735.

¹⁰⁷ Véase *ibíd.*, fojas 188 a 495.

¹⁰⁸ Véase *supra* nota 63.

¹⁰⁹ Véase *supra* nota 64.

¹¹⁰ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 101.



la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.¹¹¹ Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,¹¹² pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

68. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,¹¹³ el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

69. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad

¹¹¹ Véase ídem.

¹¹² Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párr. 53), Acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

¹¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 179 y 180.



al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

70. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.¹¹⁴ Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

71. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 63 y 64), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a

¹¹⁴ Véase *ibid.*, foja 150.



cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

72. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

B

75. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". 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).

76. Conceptos de invalidez.¹¹⁵ 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.¹¹⁶

77. 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.

78. 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

¹¹⁵ En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 76, 77 y 78, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

¹¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 154/2020, fojas 1 a 19.



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.¹¹⁷

79. 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 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.¹¹⁸

80. 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"?

81. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

¹¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 133 a 147.

¹¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 147 a 151.



82. En esta tesitura, 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.

83. 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.

84. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente 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"¹¹⁹ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.¹²⁰

¹¹⁹ Véase *supra* nota 10.

¹²⁰ "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 aquéllas en toda



Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general al conjunto 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.

85. 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.

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 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)



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.¹²¹ 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.".¹²²

86. 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

¹²¹ Véase ídem.

¹²² "**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."



únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

87. 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 27 y 73, fracción XVII,¹²³ 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 Nacionales¹²⁴ regulan el supuesto 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.

88. 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

¹²³ "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)

¹²⁴ "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)



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.

89. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal¹²⁵ 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.

90. 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 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.

91. 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

¹²⁵ **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."



de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.¹²⁶ 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",¹²⁷ 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.

92. 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 los órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS

93. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,¹²⁸ procede fijar los efectos y alcances de la sentencia,

¹²⁶ 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 I, 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».

¹²⁷ *Supra* nota 124.

¹²⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...



incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

94. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 72).

95. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

96. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

97. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales **38/2014**,¹²⁹ **82/2016**¹³⁰ y **109/2019**.¹³¹

"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."

¹²⁹ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

¹³⁰ Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

¹³¹ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).



98. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en los apartados **V** y **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—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*.

SEXTO.—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 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 B), 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 B), Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B), respecto del apartado V, salvo su inciso E), relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el



presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

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 B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y 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 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 B), Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B), respecto del apartado V, inciso E), relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer en cuanto al Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte.

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 C, 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 D, 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 invasión. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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 con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutive quinto:

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 noventa y noventa y uno, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa



y noventa y uno, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y noventa y uno y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, 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 sexto:

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

El señor Ministro 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* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 154/2020, promovida por el Municipio de Matachí, Estado de Chihuahua.

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 presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Matachí, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de 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 B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales



fue sobreseída por este Alto 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 la Ley 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

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."



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

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 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I,*

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 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." (9a. 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**.



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 veintidós de septiembre 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 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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 154/2020.

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 expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce 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 C, disentí del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII, tema B**, del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

⁴ Página 4 de la demanda.



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 C**, 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

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.



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 CONCURRENTENTE

Por otra parte, en el **apartado VII**, relativo al estudio de fondo, en el **tema B**, 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 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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 154/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 154/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.
2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes

3. El Municipio de Matachí, Estado de Chihuahua, con motivo 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* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los

¹ 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».



fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párr. 58). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 74 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"73 (sic). Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"74 (sic). La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."



III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.
8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.² A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,³ en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.⁴
9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, «con número de registro digital: 174565».

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965, «con número de registro digital: 191381».



10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.
13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del



Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.⁵

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de

⁵ **Artículo 16.** En términos de los artículos 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 %
"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."



Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisivos que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, dado que se encuentra obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisivos de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.



18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷
21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «con número de registro digital: 193258», así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».



22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.
23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 154/2020, 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 Matachí, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "Antecedentes"**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte,



se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo **III. Precisión de las omisiones y actos impugnados**, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que, lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales Consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquellos sean convocados a las sesiones respectivas.¹

¹ El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

"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



En el capítulo **V. Oportunidad**, en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta en extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*ACUERDO por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.² Lo que evidencia fehacientemente la

"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 En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, como se advierte de su parte conducente:

"...

"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas, y ..."



exemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente **al inciso A del aludido capítulo de oportunidad**, si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**. La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de tales órdenes**.

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas



ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, 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 y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en término de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.



Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La 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.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, ha quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes a las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Por lo que el fallo debió limitarse a ese pronunciamiento de fondo –con que coincido– en cuanto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley Gene-



ral de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 154/2020, promovida por el Municipio de Matachí, Estado de Chihuahua.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 154/2020, promovida por el Municipio de Matachí, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario

En la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del 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 voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. Como sostuve en sesión, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no se encontraba 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 se 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

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."



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

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



violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto; y, 73, fracción XVII, de la Constitución General;⁴ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

tos, 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 linderero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua*", que se reclaman es constitucional, pues 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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 154/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

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 y parcialmente fundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, 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.

"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."



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 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 neces-



rias 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**

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.



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, 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)



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 sólo se relaciona indirectamente con este, 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 solo 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 solo indirectamente con éste.
24. Por lo 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 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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. 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).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. 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*.



VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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).

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESERIMIENTO POR FALTA DE OPORTUNIDAD (SOBRESERIMIENTO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA 2020, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.

XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 AQUÉLLA.

XII. 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.

XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESERIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESERIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES).



SEIMIENTO 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).

XV. 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").

XVI. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).



XIX. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012 VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XXI. 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).

XXII. 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).

XXIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 149/2020. MUNICIPIO DE RIVA PALACIO, 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 149/2020, promovida por el Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y 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

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



párrafo de 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

(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 relación con su integración, en el nuevo artículo 13 Bis de la Ley de Aguas Na-

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:

" ...



cionales 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 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 adi-

"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 %



ción 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

"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."

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 %
"Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9 %
"Vocales usuarios	27	50 %
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7 %



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 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 Mexica-

"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."

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.



no 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 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.

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 pre-

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 3.

¹⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.



sas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").¹⁵ Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El diecisiete de septiembre de dos mil veinte el Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: **(a)** la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; **(b)** 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; **(c)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; **(d)** la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y; por último, **(e)** el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas

¹⁵ Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020.



para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Riva Palacio, 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 artículo 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 terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.¹⁶

17. Trámite y admisión de la demanda. El veintiuno de septiembre 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 **149/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020 y 138/2020 turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.¹⁷

18. El veintiuno de octubre siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹⁸ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los poderes demandados para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango,

¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 1.

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 18 y 19.

¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 22 a 25.



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.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días cuatro, siete y diez de diciembre de dos mil veinte, respectivamente, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.¹⁹ Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de diecinueve de enero de dos mil veintiuno.²⁰ Por su parte, el veintitrés de marzo siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.²¹

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintiocho de abril 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 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 las partes demandadas.²² En consecuencia, ese mismo día se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.²³

II. COMPETENCIA.

21. 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

¹⁹ Véase *ibíd.*, fojas 112 a 164, 168 a 196 y 750 a 778, respectivamente.

²⁰ Véase *ibíd.*, fojas 785 a 788.

²¹ Véase *ibíd.*, fojas 857 y 858.

²² Véase *ibíd.*, fojas 943 y 944.

²³ Véase *ibíd.*, foja 946.

²⁴ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



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 5/2013,²⁶ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS.

22. 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.²⁸ Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de

"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, actos 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 149/2020, foja 2.



expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.²⁹

B. Del Ejecutivo Federal 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.³⁰ 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,³¹ fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.³² Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada³³ 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".³⁴

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.³⁵ 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

²⁹ Véase *ibíd.*, foja 192.

³⁰ Véase *ibíd.*, foja 2.

³¹ 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.

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 2.

³³ Véase *ibíd.*, foja 113.

³⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

³⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 3.



Luis L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Estado de Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.³⁶

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.³⁷ Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.³⁸

IV. LEGITIMACIÓN.

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria³⁹ 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 Heriberto Palacios Portillo, en su carácter de presidente municipal de Riva Palacio, 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.⁴⁰ Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal

³⁶ Véase *ibíd.*, foja 116.

³⁷ Véase *ibíd.*, foja 2.

³⁸ Véase *supra* nota 15.

³⁹ **"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."

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 16.



para el Estado de Chihuahua,⁴¹ 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.

24. 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.⁴² Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria⁴³ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.⁴⁴ Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁵ dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

⁴¹ **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."

⁴² **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."

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 197 a 199.

⁴⁵ **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: ..." (Énfasis añadido)



26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.⁴⁶ Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁷ la presidenta de la mesa directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, 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.⁴⁸ Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal,⁴⁹ 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁵⁰ y 1, primer párrafo y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de

⁴⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 779 a 783.

⁴⁷ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 75.

⁴⁹ "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."

⁵⁰ "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,



la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁵¹ así como del Acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,⁵² 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.

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria⁵³ o, en su defecto,

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."

⁵¹ **"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."

⁵² **"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."

⁵³ **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



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.⁵⁴ 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

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de

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, ..."

⁵⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"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."

⁵⁵ 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».

⁵⁶ Véase *supra* nota 53.



junio de dos mil veintiuno,⁵⁷ 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 (sic) claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.⁵⁸

31. 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.⁵⁹ 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.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas

⁵⁷ "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."

⁵⁸ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia (sic) 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 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».

⁵⁹ 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».



Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna**. Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,⁶⁰ sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. 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.⁶¹ 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* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. 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. 22, inciso **C**) 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 tres de septiembre 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.

⁶⁰ Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

**D**

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) 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 demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera **inoportuna**. Dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte.⁶² Es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁶³ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,⁶⁴ que al momento de la publicación del Acuerdo impugnado ya se encontraban interrumpidos los plazos para promover medios de impugnación ante esta Suprema Corte a raíz del Acuerdo General 3/2020. Sin embargo, el Pleno de esta Suprema Corte ordenó a través del Acuerdo General 14/2020 que dicha suspensión fuera levantada a partir del tres de agosto de dos mil veinte, por lo que desde esa fecha se reactivó el conteo de los plazos para interponer los asuntos cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de

⁶¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 134 y 135.

⁶² Véase *supra* nota 15.

⁶³ "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁶⁴ "**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."



la Nación.⁶⁵ Por tanto, el plazo para impugnar el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía transcurrió del lunes tres de agosto al viernes once de septiembre de dos mil veinte. Dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte hasta el diecisiete de septiembre siguiente, es claro que la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte ocurrió fuera de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación. Por tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 21, fracción I, del mismo ordenamiento. Por tanto, **debe sobreseerse** en el juicio respecto de ese acto.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

37. 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.⁶⁶

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.⁶⁷

⁶⁵ "**SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."

⁶⁶ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

⁶⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 762 a 756.



39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse**. Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,⁶⁸ es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.⁶⁹

B

40. **Interés legítimo del actor.** En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.⁷⁰ Sostienen 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**,⁷¹ 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.

⁶⁸ Véase *supra* nota 24.

⁶⁹ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

⁷⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 757 a 762 y 128 a 137, respectivamente.

⁷¹ 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.



41. 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.⁷² 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".⁷³ 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.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, 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,⁷⁴ 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.⁷⁵ Además, el precedente invocado por las partes demandadas 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 sustan-

⁷² 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».

⁷³ 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».

⁷⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 5 a 7.

⁷⁵ Véase *Ibid.*, fojas 5 a 14.



cialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer 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**,⁷⁶ **158/2019-CA**⁷⁷ y **151/2019-CA**,⁷⁸ en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.⁷⁹

44. 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. 22, inciso **B**). 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,⁸⁰ pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. 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 VIOLA-

⁷⁶ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁷⁷ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁸ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 133 a 135.



CIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal.⁸¹ 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.⁸² En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal 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,⁸³ y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto 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. 22, inciso **D**), 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,⁸⁴ la controversia constitucional debe so-

⁸⁰ Véase *ibíd.*, fojas 1 a 15.

⁸¹ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.

⁸² **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."

⁸³ **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."

⁸⁴ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.



breerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. 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",⁸⁵ 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* párr. 22, 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 reglamentaria⁸⁶ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. 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 la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

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».

⁸⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, foja 3.

⁸⁶ Véase *supra* nota 83.



VII. ESTUDIO DE FONDO.

49. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (**B**).

A

50. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.⁸⁷

51. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso

⁸⁷ Véase *supra* nota 10.



explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.⁸⁸

52. Conceptos de invalidez.⁸⁹ El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia del ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

53. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.⁹⁰

⁸⁸ Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.

⁸⁹ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

⁹⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 2, 11 y 12.



54. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del Gobierno Municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto el nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.⁹¹

55. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

56. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,⁹² la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.⁹³

57. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).⁹⁴

⁹¹ Véase ibíd., fojas 10 y 11.

⁹² Véase ibíd., fojas 175 a 194.

⁹³ Véase ibíd., fojas 765 a 777.

⁹⁴ Véase ibíd., fojas 161 y 162.



58. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

59. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional?

60. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**,⁹⁵ así como las **controversias constitucionales 83/2017 y 97/2017**.⁹⁶ Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.⁹⁷ La cuestión aquí, en cambio, radica en

⁹⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹⁶ Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

⁹⁷ Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que: '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas.



determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

61. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.⁹⁸ Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,⁹⁹ entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.¹⁰⁰ Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación

Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.) (Citas interiores omitidas, énfasis en original)

⁹⁸ Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

⁹⁹ Véase *ibíd.*, págs. 43 y 44.

¹⁰⁰ Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872».



directa al orden constitucional.¹⁰¹ Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

62. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "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.",¹⁰² en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."¹⁰³

63. 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 y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.¹⁰⁴

¹⁰¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365, «con número de registro digital: 175939».

¹⁰² *Supra* nota 10.

¹⁰³ *Supra* nota 11.

¹⁰⁴ 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



64. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.¹⁰⁵ En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

65. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados¹⁰⁶ como en el Senado de la República,¹⁰⁷ lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

66. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,¹⁰⁸ de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,¹⁰⁹

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)

¹⁰⁵ "Segundo. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

¹⁰⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 510 a 748.

¹⁰⁷ Véase *ibíd.*, fojas 201 a 506.

¹⁰⁸ Véase *supra* nota 63.

¹⁰⁹ Véase *supra* nota 64.



que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.¹¹⁰

67. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.¹¹¹ Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,¹¹² pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

68. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,¹¹³ el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atri-

¹¹⁰ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 101.

¹¹¹ Véase *idem*.

¹¹² Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párr. 53), Acuerdo Plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

¹¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 193 y 194.



buable a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

69. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

70. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.¹¹⁴ Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

71. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 63 y 64), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente

¹¹⁴ Véase *ibíd.*, foja 162.



actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

72. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.



74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

B

75. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". 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).

76. Conceptos de invalidez.¹¹⁵ 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.¹¹⁶

77. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse

¹¹⁵ En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 76, 77 y 78, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

¹¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 149/2020, fojas 1 a 15.



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.

78. 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.¹¹⁷

79. 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.¹¹⁸

80. 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"?

81. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba

¹¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 144 a 158.

¹¹⁸ Véase *ibíd.*, foja 158 a 162.



ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

82. En esta tesitura, 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.

83. 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.

84. 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"¹¹⁹ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.¹²⁰ Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general al

¹¹⁹ Véase *supra* nota 10.

¹²⁰ **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 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 exclusiva-



conjunto 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.

85. 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.¹²¹ 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."¹²²

mente 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)

¹²¹ Véase ídem.

¹²² **Artículo 3o.** 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



86. 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.

87. 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 27 y 73, fracción XVII,¹²³ 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 Nacionales¹²⁴ regulan el

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."

¹²³ **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)

¹²⁴ **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."

Artículo 9o. '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-



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.

88. 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.

89. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal¹²⁵ 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.

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)

¹²⁵ **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."



90. 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 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.

91. 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.¹²⁶ 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.",¹²⁷ 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.

92. 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

¹²⁶ 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, pág. 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 1, página 1097, «con número de registro digital: 2007573».

¹²⁷ *Supra* nota 124.



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".

VIII. EFECTOS.

93. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,¹²⁸ procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

94. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia del ejercicio obligatorio al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 72).

95. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitu-

¹²⁸ **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."



cional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

96. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

97. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales **38/2014**,¹²⁹ **82/2016**¹³⁰ y **109/2019**.¹³¹

98. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general, precisados en los apartados **V** y **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero

¹²⁹ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

¹³⁰ Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

¹³¹ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).



transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—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*.

SEXTO.—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 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 B, 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 B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, salvo su inciso E, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

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 B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y 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 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 B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, inciso E, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer en cuanto al Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte.

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 C, 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 D, 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 unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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 noventa y noventa y uno, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y noventa y uno, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y noventa y uno y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, 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 sexto:

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

El señor Ministro 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* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero 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 149/2020, promovida por el Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional



149/2020, promovida por el Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como las órdenes 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 referida presa, 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 adeudos derivados del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que, atendiendo al artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como las almacenadas en la presa "La Boquilla", son un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución General. Por tanto, estimó que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que tales órdenes se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a su acatamiento y, finalmente, 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

Al igual que en la controversia constitucional 56/2020,¹ 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 me pronuncié en el estudio de fondo. De esta forma, como sostuve en dicha sesión, estoy con el sentido de la sentencia de

¹ Resuelta en sesiones del Pleno celebradas el veinte, veinticuatro y veinticinco de enero de dos mil veintidós.



declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no estaba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer de tales aguas, 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" constituyen 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 para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que se hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos, para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución, 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 en cuestión, sin necesidad de acudir al análisis que hace la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no es 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 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 solamente 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 acceso al agua, ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., no constituye un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino se trata simplemente de 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 General² 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.

En el mismo sentido, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues únicamente establece, en su párrafo sexto,³ 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 determinen las leyes; mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo anterior, no es posible desprender de algún 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"; al margen de que el Municipio actor no alegó y mucho menos demostró que

² **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."

³ **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 ..."



las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de alguna forma en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, en términos del artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión, es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. De conformidad con el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,⁴ este Alto Tribunal sólo 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 del actor únicamente se conforma por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto y 73, fracción XVII, de la Constitución General⁵ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

⁴ **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."

⁵ **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



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, en términos de los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por estas razones, 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 consideraciones que sustenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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 sustancias 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."



Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 149/2020, promovida por el Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 149/2020, promovida por el Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como las órdenes 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 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 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 había aplicado al Municipio actor 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, de acuerdo con la mayoría, el Municipio no impugnó esa norma 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 causa invocada.

Así pues, por mayoría, el Pleno determinó que la impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues, aunque se sobreesayó respecto de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, al estimar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante la controversia constitucional; estimo que, previo al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado extemporánea 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 esta ley.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 tener en cuenta la distinción que ha hecho el Tribunal Pleno entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia para crear leyes, ni han externado normativamente su voluntad de hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando, al haber ejercido su competencia, lo hacen de forma 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



Atendiendo a estas diferencias, 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 de la autoridad demandada que se actualiza de momento a momento. En cambio, las omisiones relativas, en cuanto suponen que la autoridad ya ejerció su competencia, son impugnables, precisamente, a partir de que tal competencia es ejercida. De este modo, 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, desde mi punto de vista, estamos ante la impugnación de una omisión legislativa relativa –como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados (párrafo 22-B)–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales.*"⁴ **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar respecto de 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 considere deficiente.**

Luego, si la demanda se presentó el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de

lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. 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 3 de la demanda.



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 ende, debió estimarse **extemporánea** la controversia constitucional en este punto.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia en relación con la impugnación del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**, pues su última reforma data del diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete; siendo igualmente evidente que el plazo para combatirlo transcurrió en exceso.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 149/2020.

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 expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce 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 C, disentí del criterio de la mayoría**; y en el **apartado VII, tema B**, 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 C**, 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.

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, en el **tema B**, 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

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.



"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 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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 149/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

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 y parcialmente fundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte.



Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, 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:

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.



"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.
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

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)



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 de 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 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 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 149/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.¹ Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 149/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.
2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes

3. El Municipio de Riva Palacio, Estado de Chihuahua, con motivo 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* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista

¹ 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».



en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párr. 58). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 74 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"73 (sic). Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"74 (sic). La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."



III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.
8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquella debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.² A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general, incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,³ en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.⁴
9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, «con número de registro digital: 174565».

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965, «con número de registro digital: 191381».



de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.
13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del



Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.⁵

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca

⁵ **Artículo 16.** En términos de los artículos 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 %
"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."



inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisivos que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, dado que se encuentra obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisivos de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.



18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,⁶ analizar también tales planteamientos del Municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.⁷
21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «con número de registro digital: 193258», así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».



22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.
23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los Derechos Humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 149/2020, 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 Riva Palacio, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "Antecedentes"**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".



Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo **III. Precisión de las omisiones y actos impugnados**, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.*

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los consejos de la cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales Consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.¹

¹ El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

"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.**



En el capítulo **V. Oportunidad**, en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*ACUERDO por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.² Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente **al inciso A, del aludido capítulo de oportunidad**, si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportu-

"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 En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, como se advierte de su parte conducente:

"...

"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008**, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas, y ..."



tunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia.**

La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de tales órdenes.**

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscrito 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 y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreeserse en término de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La 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 Inter-



nacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo –con el que coincidió– sólo con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, respectivo.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA PROMOVERLA [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PUEDE PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO [ARTÍCULO 51, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES PROCEDIMIENTOS ELECTORALES].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO PODER (ARTÍCULOS 11, 13 Y 26 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL CUAL SE MODIFICA EL PAGO EN ESPECIE QUE DEBEN REALIZAR LOS CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN POR EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO, REDUCIENDO DE DIECIOCHO A ONCE MINUTOS EL TIEMPO DE TRANSMISIÓN DISPONIBLE PARA SER ADMINISTRADO POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, EN TIEMPOS ORDINARIOS, NO VERSA SOBRE LA MATERIA ELECTORAL DIRECTA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PUEDE PROMOVERLA PARA DEFENDER SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES, AUN CUANDO ÉSTAS SE ENCUENTRAN VINCULADAS CON LA MATERIA ELECTORAL, MÁXIME QUE NO EXISTE ALGÚN OTRO MEDIO DE DEFENSA PARA PLANTEAR SU INCONFORMIDAD.



VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LO RESUELTO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-22/2020 Y SUS ACUMULADOS NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE.

IX. COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL. SU DISTINCIÓN DOCTRINAL.

X. COSA JUZGADA. CONDICIONES PARA QUE OPERE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DE COSA JUZGADA, RESPECTO DEL DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE, EN TANTO EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO SE PRONUNCIÓ SOBRE SU VALIDEZ.

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

XIII. TIEMPOS FISCALES EN RADIO Y TELEVISIÓN. ORIGEN DEL IMPUESTO RELATIVO.

XIV. TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN. SU NORMATIVIDAD.

XV. TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIACIÓN ENTRE TIEMPOS DEL ESTADO Y TIEMPOS FISCALES.



XVI. TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN. SU RELACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007.

XVII. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LA DISMINUCIÓN DE LOS TIEMPOS FISCALES EN RADIO Y TELEVISIÓN, A PESAR DE QUE INCIDE EN EL DOCE POR CIENTO DEL TOTAL DEL TIEMPO QUE CORRESPONDE AL ESTADO, A QUE ESE INSTITUTO TIENE DERECHO FUERA DE LOS PROCESOS ELECTORALES, NO CONSTITUYE PROPIAMENTE UNA VIOLACIÓN A SUS ATRIBUCIONES (DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

XVIII. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. EL HECHO DE QUE, FUERA DE LOS PERIODOS DE PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES FEDERALES, EL CONSTITUYENTE LE ASIGNARA UN PORCENTAJE DEL TIEMPO TOTAL DE QUE EL ESTADO DISPONGA EN RADIO Y TELEVISIÓN Y NO UNA CANTIDAD DE MINUTOS COMO LO HIZO TRATÁNDOSE DEL PERIODO ELECTORAL, DENOTA LA VOLUNTAD DE QUE DICHO TIEMPO PUEDA SER TANTO AMPLIADO COMO DISMINUIDO (DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

XIX. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LOS CUARENTA Y OCHO MINUTOS DIARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE CONSTITUCIONALMENTE TIENE A SU DISPOSICIÓN EN PERIODOS ELECTORALES NO SUFRIERON AFECTACIÓN CON MOTIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE.



XX. ACCESO A LA INFORMACIÓN. ESTÁNDAR DEL DERECHO RELATIVO EN EL ÁMBITO ELECTORAL.

XXI. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LA DISMINUCIÓN DE LOS TIEMPOS FISCALES EN RADIO Y TELEVISIÓN NO ATENTA CONTRA SU FACULTAD ÚNICA DE ADMINISTRAR EL TIEMPO QUE CORRESPONDE AL ESTADO CON FINES POLÍTICO-ELECTORALES EN PERJUICIO DE LA CIUDADANÍA, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CANDIDATURAS ELECTORALES (DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 73/2020. INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

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

VISTOS; y, RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda, Poder demandado y acto impugnado. Por escrito presentado el siete de mayo de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edmundo Jacobo Molina, en su carácter de secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por la autoridad siguiente:

Entidad, poder u órgano demandado:

- Poder Ejecutivo Federal.



El instituto actor señaló, bajo protesta de decir verdad, que desconocía la existencia de terceros interesados.

Actos cuya invalidez se demanda:

"a) Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 siguiente, así como su refrendo y promulgación, específicamente por lo que hace a sus artículos primero y tercero, así como los transitorios primero y segundo, en lo que interesa, a la letra establecen: ..." (Se transcribe)

2. SEGUNDO.—Antecedentes. En la demanda señaló, únicamente, como hechos los siguientes:

El veintidós de abril de dos mil veinte, se emitió el decreto del Ejecutivo Federal por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto establecido en el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, y cuya vigencia inició el uno de julio de mil novecientos sesenta y nueve, en donde se configuró el impuesto que grava el importe total de los pagos que efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley, mismo que fue publicado y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés siguiente.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. El instituto actor, en síntesis, arguyó lo siguiente en su único concepto de invalidez.

A. Marco teórico sobre los órganos constitucionales autónomos

El artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Federal, instituye al Instituto Nacional Electoral como un órgano público autónomo. Le otorga tam-



bién el rango de autoridad en la materia electoral, y lo dota de independencia en sus decisiones, funcionamiento y profesionalismo en su desempeño.

Por tanto, la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral radica, fundamentalmente, en organizar las elecciones constitucionales, para garantizar el ejercicio del derecho al voto libre, directo y secreto, tutelado en el artículo 35 constitucional, así como garantizar el acceso de los partidos políticos a las prerrogativas que la Constitución y la ley les otorgan, la formación y administración del Registro Federal de Electores, que sirve como base para toda la organización comicial y la expedición de la credencial para votar, la fiscalización permanente de los recursos de los partidos políticos, rectoría del Sistema Nacional de Elecciones; contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica, la cultura democrática y la administración única de los tiempos del Estado en radio y televisión, para fines político electorales, así como su monitoreo exclusivo.

B. Origen y función primordial del instituto dentro de la organización del Estado Mexicano e impacto en la vida democrática nacional

La autonomía del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) es producto del desarrollo institucional y normativo de nuestro país en la construcción de nuestra democracia a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. Durante aproximadamente setenta años hubo una evolución institucional lenta, en la que distintas comisiones se encargaron de vigilar las elecciones bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación. Fue hasta 1990, cuando se crea el Instituto Federal Electoral, que tuvo por objetivo propiciar el avance democrático.

Pese a que la creación del instituto lo dotaba de autonomía, seguía presidido, en una primera etapa por el secretario de Gobernación, aunque ya con otros integrantes bajo requisitos de independencia e imparcialidad. Entre mil novecientos noventa y mil novecientos noventa y seis se fueron incorporando Consejeros Magistrados y consejeros ciudadanos a las estructuras del IFE. A su vez, el Congreso de la Unión le otorgó tres facultades: declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; expedir la constancia de mayoría para los ganadores de estos cargos y establecer topes a los gastos de campaña.



En mil novecientos noventa y seis, el Congreso desvinculó al Instituto Federal Electoral por completo del Poder Ejecutivo y lo convirtió en órgano autónomo con la idea de que el arbitraje diera a todos los contendientes garantías de imparcialidad.

La autonomía del IFE permitió que en dos mil siete, se instaurara un nuevo modelo de comunicación política, con el IFE como autoridad única para la administración de los tiempos del Estado con fines político-electorales; fiscalizar a nivel nacional a partidos políticos y candidaturas; así como transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, entre otras facultades.

Finalmente, en dos mil catorce, se creó el Instituto Nacional Electoral, en sustitución del IFE, como un órgano constitucional autónomo dotado de independencia presupuestaria y de gestión.

C. Evolución de la prerrogativa de los partidos políticos en materia de radio y televisión

El modelo electoral mexicano se ha gestado de manera progresiva sobre ocho reformas electorales federales. Entre ellas se encuentra la prerrogativa de los partidos políticos para tener acceso de forma permanente a los medios de comunicación, por sus implicaciones en la contienda electoral, en la opinión pública libre y el modelo de comunicación política que ha estado sujeto a cambios graduales que lo revisten como un elemento esencial para garantizar la equidad de los procesos electorales.

D. Conceptos de invalidez

Único. El decreto merma las atribuciones constitucionales del Instituto Nacional Electoral como autoridad única encargada de la administración de los tiempos del Estado con fines político-electorales al trastocar el modelo de comunicación político electoral constitucionalmente previsto.

d.1. Estándar para que la acción de un Poder pueda considerarse violatoria del ámbito de autonomía de otro



En primer lugar, señaló que el criterio para que una acción de un Poder pueda considerarse violatoria del ámbito de autonomía de otro, deberá analizarse si el acto da lugar a la intromisión, dependencia o subordinación, tomando en cuenta que también resulta aplicable para el caso de un órgano constitucional autónomo.

d.2. Violación a las facultades del Instituto Nacional Electoral

Posteriormente, aduce que el decreto impugnado vulnera las facultades constitucionales con las que cuenta el instituto actor establecidas en el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Modelo de comunicación política

Para ello, desarrolla el modelo de comunicación política. Explica que desde noviembre de dos mil siete, se configuró el modelo de comunicación política en los medios masivos para garantizar el acceso permanente a los partidos políticos en radio y televisión, a su vez, se delinearon ciertas limitaciones a la propaganda de ámbito político.

Se determinó que los partidos políticos podrían acceder a la radio y televisión solamente a través de los tiempos del Estado y se le otorgó a la autoridad electoral la facultad exclusiva para administrar, en todo momento, esos tiempos y distribuirlos entre los partidos políticos y autoridades electorales.

Así, se implementó el modelo de comunicación política, restringiendo el derecho a contratar espacio en medios de comunicación (radio y televisión) con fines proselitistas, a cambio de ofrecerlos a través del instituto como administrador de los tiempos oficiales, bajo un estándar mínimo de minutos, para garantizar el derecho a la equidad e información, el cual se puede identificar como el principio de la "compensación menos gravosa", íntimamente ligado con el principio de unidad constitucional, a través de la ponderación coherente y proporcional de valores o bienes.

El modelo de comunicación política, como bloque constitucional, garantiza la prerrogativa de los partidos políticos para tener acceso de forma permanente



a los medios de comunicación de conformidad con el artículo 41 constitucional, como única autoridad encargada de administrar los tiempos oficiales en el periodo electoral.

Asimismo, se establecen los parámetros mínimos del tiempo del Estado en radio y televisión para que el Instituto Electoral, en su nueva calidad de autoridad nacional única para tales fines, administre esos tiempos.

El diseño del modelo de comunicación política vigente desde dos mil siete, prohibió a nivel constitucional la compra de tiempo aire para cualquier propaganda partidista, pero en cambio dispuso acceso permanente y gratuito a medios masivos, con un número específico de cuarenta y ocho minutos diarios por señal cuando inician campañas y de doce por ciento del tiempo disponible para el Estado cuando no hay elecciones.

Por lo que hace a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su artículo 251, se estableció que los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos (tiempo del Estado).

En cuanto a la ley que establece un impuesto federal sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, promulgada en mil novecientos sesenta y ocho; el Ejecutivo Federal, en julio de mil novecientos sesenta y nueve, emitió un acuerdo por el que se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago de dicho impuesto, con el doce punto cinco por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación, para ser utilizado por el Estado, por conducto del Ejecutivo (tiempo fiscal).

Por su parte, en dos mil dos, el presidente, Vicente Fox Quezada, emitió un nuevo decreto, por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto referido con 18 minutos diarios en el caso de las estaciones de televisión, y con 35 minutos diarios en la de radio.



En el artículo 41 constitucional, se prevé que esos cuarenta y ocho minutos con que cuenta el Estado se utilicen por completo en el proceso electoral para esos fines y en periodos ordinarios únicamente el doce por ciento de los mismos.

Por lo cual es claro que el Poder Revisor de la Constitución tomó como base para el diseño del modelo de comunicación política definido por la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete, el régimen normativo desarrollado por el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus facultades.

Al hacerlo de este modo, operó una especie de "incorporación" a la órbita constitucional de aquellos tiempos considerados en la Constitución como elementos mínimos para que los partidos políticos y las autoridades electorales desarrollen sus actividades comunicativas en los medios de comunicación social, formándose así una especie de bloque de constitucionalidad que, a fin de hacer efectivo el papel que tiene la Constitución como instrumento de racionalización del ejercicio del poder público, admite servir de parámetro para controlar la actuación de cualquier órgano constituido del Estado Mexicano, así como de los concesionarios y permisionarios, que modifique o afecte de algún modo las bases consideradas y establecidas por el Constituyente Permanente.

En este sentido, suponer que el doce por ciento a que alude el artículo 41, base III, de la Constitución no cuenta con un contenido mínimo y que es posible sufrir cualquier tipo de modificación, desconocería el espíritu de la reforma constitucional de dos mil siete y la función misma que está llamada a cumplir una Constitución.

En otras palabras, se constitucionalizan ese mínimo de tiempos en radio y televisión para fines político-electorales y con los cuales necesariamente tiene que contar el Estado (cuarenta y ocho minutos), en congruencia con el modelo de comunicación política establecido por la reforma constitucional en la materia en dos mil siete.

Por lo anterior es que puede hablarse de esta especie de constitucionalización de los tiempos oficiales en radio y televisión, o bloque normativo de



constitucionalidad, que rige el modelo de comunicación política y que garantiza que el Estado cuente con un mínimo de cuarenta y ocho minutos, a fin de que el instituto, como autoridad única de administración de los mismos para fines político-electorales, disponga de la totalidad de ese tiempo establecido en un doce por ciento para periodos ordinarios. De esta manera, cualquier merma o disminución a ese bloque trastocaría el modelo implementado y con ella su finalidad entrelazada con la función electoral de este instituto.

• Facultad constitucional del INE de ser la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales

Así, aduce que es facultad constitucional del instituto ser la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con el texto del artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea en periodo electoral o fuera de éste.

• Derecho a la información

Por otro lado, aduce que el derecho a la información previsto en el artículo 6o. constitucional tiene una relevancia especial en materia electoral, relacionada directamente con el concepto de democracia. En relación con lo anterior, advierte que el derecho al voto informado como pilar del régimen democrático no se circunscribe únicamente al periodo electoral, pues el objeto es mantener informada a la ciudadanía.

Igualmente, el instituto actor se refiere al derecho a la equidad en materia electoral, señalando que la prerrogativa que garantiza a los partidos políticos el acceso de forma permanente a los medios de comunicación no está acotada a los periodos de contienda electoral, pues fuera de éstos también funge como un elemento esencial para la formación de una opinión pública libre y connatural del pluralismo de los regímenes democráticos.



Uno de los medios para que el instituto ejerza su competencia como la autoridad garante de la equidad electoral, promovente del voto y facilitador de información a los ciudadanos acerca del ejercicio de sus derechos político-electorales y con ello difusor de la cultura democrática, son los medios de comunicación como la radio y televisión por la cobertura de difusión que tiene en el Estado Mexicano.

La relevancia de la administración de los tiempos oficiales que realiza el instituto, incluso en periodos ordinarios, radica en el derecho de partidos y ciudadanos de ejercer una comunicación equitativa entre los actores políticos, que acompaña al entero procedimiento decisorio democrático, a la vez que permite a las autoridades electorales orientar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos político-electorales y promover la cultura democrática.

• **Tiempos oficiales administrados por el INE**

También explica, respecto de los tiempos oficiales administrados por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con el artículo 4, fracciones XIV, XV y XVI, de la Ley General de Comunicación Social, los tiempos oficiales son espacios de transmisión con los que cuenta el Estado Mexicano en las estaciones de radio y canales de televisión abierta para difundir temas educativos, culturales y de interés social. Éstos están constituidos por tiempos del Estado y tiempos fiscales.

Los tiempos de Estado son las transmisiones gratuitas diarias de hasta treinta minutos, disponibles en cada estación de radio y canal de televisión abierta con motivo de la concesión otorgada.

Por otro lado, el tiempo fiscal corresponde al pago en especie del Impuesto Federal sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión.

Podemos arribar a la conclusión que la Constitución, al darle al instituto la competencia de administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión en el periodo electoral por un mínimo de cuarenta y ocho minutos



y fuera del periodo electoral en un doce por ciento, está refiriendo que esos son los tiempos oficiales y conlleva implícita la obligación estatal de garantizarlos, pues, de estimarse que sólo contemplaran los tiempos del Estado, vista la normativa aplicable, únicamente se contaría con un máximo de treinta minutos, por lo cual resulta necesario garantizar el uso de los tiempos fiscales con el objetivo de llegar a los cuarenta y ocho minutos que avala la Constitución al Estado.

El doce por ciento que tiene el instituto en la administración de tiempos oficiales fuera de periodo electoral, debe guardar coherencia con esa base mínima (cuarenta y ocho minutos) señalada por la Constitución en periodo electoral, es decir, ese porcentaje debe desprenderse de los cuarenta y ocho minutos, ya que en ese espacio porcentual el instituto tiene el deber de continuar con su labor bajo el modelo de comunicación política.

Además, aduce al principio de progresividad, pues la sociedad mexicana cuenta con la información necesaria de las acciones implementadas por dicho Estado en beneficio del interés público y la función social, de tal forma que la interpretación progresista retroalimenta la normativa existente en la materia y se integra a la misma bajo estándares establecidos en la propia Constitución e instrumentos internacionales aplicables, esto es, que los tiempos oficiales no disminuyan, bajo ninguna modalidad, de cuarenta y ocho minutos.

d.3. Decreto impugnado

Por último, refiriéndose al decreto impugnado, en su artículo primero, fracción I, al reducir el pago del impuesto en especie a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, mediante once minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con veintiún minutos diarios en las de radio, disminuye el tiempo fiscal y con ello los tiempos oficiales con que cuenta el Estado en el modelo de comunicación política conforme al artículo tercero de dicho decreto, se permite que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que está obligado y cubra el impuesto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones.

En consecuencia, este decreto además de reducir los tiempos fiscales no garantiza el tiempo mínimo contemplado para el Estado dentro del modelo de



comunicación política y a su vez el administrado por el instituto, ya que, por una parte, deja al arbitrio del concesionario optar por otorgar los tiempos fiscales como pago en especie del impuesto respectivo, o su pago conforme a las disposiciones fiscales y, por la otra, implica que el Ejecutivo Federal ejerza injerencia directa en las prerrogativas que deben recibir los partidos políticos.

El último considerando del decreto que por esta vía se impugna establece: "resulta pertinente reducir la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión radiodifundida, ya que se considera que es excesiva". Lo anterior evidencia la ausencia de motivación y fundamentación, pues no existe estudio o análisis que ofrezca los parámetros y criterios que llevaron al titular del Ejecutivo a considerar que los tiempos fiscales vigentes antes del decreto resultan excesivos.

Los tiempos oficiales comprenden la suma de los tiempos del Estado que son 30 minutos diarios, disponibles en cada estación de radio y canal de televisión abierta de conformidad con el artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y los tiempos fiscales, que eran de 18 minutos para la televisión y 35 minutos para la radio, lo cual daba un total de 48 minutos para uso en televisión y 65 minutos para la radio.

Bajo las nuevas disposiciones del decreto que se impugna, el instituto se ve afectado en su función electoral bajo el referido modelo de comunicación, por la disminución de los tiempos fiscales al establecerse en once minutos diarios de transmisión para el caso de estaciones de televisión, y con 21 minutos diarios en las de radio.

Resulta inconstitucional la reducción de tiempos que plantea el decreto impugnado, pues atento al principio de progresividad, el titular del Ejecutivo Federal debió garantizar que el tiempo oficial señalado en el actual modelo de comunicación política se mantuviera intocado y con ello el tiempo del que dispone el Estado y el instituto para hacer uso del espectro radioeléctrico, lo cual es únicamente en beneficio de la sociedad, a quien deben servir todas las instituciones y por encima de todos los intereses particulares.

Asimismo, es preciso dejar asentado que el Ejecutivo Federal no puede establecer limitación alguna que repercuta en la materia electoral que no estu-



viera prevista en la Constitución Federal, lo cual ejecuta con el decreto impugnado, estableciendo sujetos normativos o destinatarios adicionales a los previstos en la norma constitucional y añadiendo otros contenidos o condiciones, lo cual por sí solo conduce a su inconstitucionalidad.

Este acto unilateral por parte del Ejecutivo Federal no sólo reduce los tiempos oficiales, sino que no los garantiza y con ello los tiempos fiscales que administra el instituto, actualizándose en consecuencia una disminución de capacidad en cumplimiento de sus fines y en detrimento de manera directa de los derechos humanos de la ciudadanía y los actores políticos.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos 1o., 6o., párrafos primero, cuarto y base B, fracciones I, II, III y IV; 35, fracciones I y II, así como 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia. En proveído de ocho de mayo de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **73/2020**, y ordenó que se turnara al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.

6. Mediante diverso proveído de once de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo Federal y se ordenó emplazarlo para que formulara su contestación; asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su derecho correspondiese.

7. SEXTO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal. Por escrito depositado el día cuatro de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Julio Scherer Barrera, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda.

8. La autoridad demandada manifestó en su contestación, sucintamente, lo siguiente:



En cuanto a las causas de improcedencia:

En su **primera causal**, señala que se actualiza la prevista en el artículo 19, fracciones II y VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución General, al promoverse la presente controversia constitucional en contra de normas generales o actos en materia electoral.

Al respecto, resulta importante señalar que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el recurso de reclamación **13/2004-PL**, derivado de la controversia constitucional **111/2003**, determinó que la materia electoral abarca todos aquellos aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que influyan en ellos.

Siguiendo el criterio sostenido por este Alto Tribunal, al resolver el recurso de reclamación **13/2004-PL**, en el presente caso, y de la simple lectura de los conceptos de invalidez, se advierte que el instituto actor pretende hacer valer diversos argumentos con el fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre el impacto que, en materia electoral, podría tener el decreto impugnado. Esto es, si bien es cierto que el citado decreto tiene una naturaleza fiscal también lo es que el instituto promovente pretende darle un carácter netamente electoral al mismo, generando así un posible impacto en esta materia que, de suyo, no tiene el decreto reclamado.

Del único concepto de invalidez planteado por el instituto actor, se advierte que alega una invasión de competencias por parte de la autoridad demandada, ya que considera, es la única autoridad para la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y, como contraparte, el que la ciudadanía ejerza su derecho a la información en materia político electoral.

De la lectura del concepto de invalidez, se advierte que la materia de la presente controversia constitucional está encaminada a dilucidar aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deban influir en ellos de una manera o de otra, esto es, se pretende analizar la supuesta afectación en perjuicio del instituto actor en la administración de los tiempos que



corresponden al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, y el que la ciudadanía ejerza su derecho a la información en materia político electoral, a fin de lograr la libertad del sufragio.

En relación con la **segunda causal**, aduce que se actualiza la establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 99, primer párrafo y fracción IX, así como el 105, fracción I, de la Constitución Federal, pues considera que la controversia constitucional no es la vía idónea para resolver la litis planteada.

Conforme al citado artículo constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima instancia jurisdiccional del país, en materia electoral. Además, tiene la facultad de resolver de manera definitiva e inatacable, entre otras cuestiones, los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales **32/2016** y **212/2017**, determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la multicitada materia.

Como puede observarse, el instituto promovente pretende controvertir el decreto reclamado, por considerarlo, precisamente, contrario a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A, de la Norma Fundamental, mediante la controversia constitucional, cuando el Texto Constitucional prevé expresamente que la facultad para resolver al respecto corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 184 y 186, fracción III, inciso h), establece que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que este órgano cuenta con facultades constitucionales y legales para analizar, *lato sensu*, cuestiones



relacionadas con propaganda política, electoral o gubernamental, por lo que no pueden ser dirimidas en la presente vía constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe recordarse que la competencia jurisdiccional entre ambos órganos es excluyente entre sí.

Aduce que lo anterior queda comprobado con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación SUP-RAP-22/2020, SUP-RAP-23/2020, SUP-RAP-24/2020, SUP-RAP-25/2020 y SUP-RAP-26/2020, en los que si bien se impugnó el acuerdo Instituto/CG90/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el quince de mayo de dos mil veinte, dicho acuerdo tiene como causa el decreto aquí impugnado; además, en la resolución de la citada Sala Superior, también se analizó la validez de este último decreto, por supuestos vicios propios, el cual se impugna en la presente vía constitucional.

En cuanto a la **tercera causal**, considera que se actualiza la establecida en los artículos 1o. y 19, fracción IV, de la ley reglamentaria, en relación con los diversos 354, 355, 356 y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al estar en presencia de una cosa juzgada refleja.

Para la procedencia la institución de la cosa juzgada se ha establecido que deben actualizarse como requisitos, que exista identidad en: (i) la cosa demandada; (ii) la causa; y, (iii) las partes. Por lo que respecta a la cosa juzgada refleja, no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto.

En el presente caso, existe cosa juzgada refleja, ya que el instituto actor pretende impugnar el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago de impuestos que se indica, mismo que fue analizado, en forma definitiva e inatacable, en los recursos de apelación arriba mencionados, pues ello significa que el decreto que impugna el instituto accionante, fue motivo de



análisis por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por vicios propios.

Por tanto, lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe considerarse cosa juzgada constitucional, la cual tiene una eficacia refleja en la presente controversia constitucional, ya que las consideraciones vertidas por ese órgano jurisdiccional son obligatorias para el instituto actor, quien fuera señalado como autoridad responsable en los recursos de apelación, por lo que debe sujetarse a la autoridad de la cosa juzgada.

Por otro lado, en su **cuarta causal**, advierte que se actualiza la falta de interés legítimo del instituto actor para promover la controversia constitucional.

La intención del promovente al presentar la controversia constitucional es controvertir la reducción de la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión, establecido en el decreto impugnado, sin embargo, se puede advertir que en los argumentos que hace valer la actora, no acredita ninguna violación o afectación a esferas de competencia.

El promovente considera que el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, invade la esfera competencial y la función electoral del instituto actor, ya que se redujo la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión radiodifundida, al considerar que es excesiva, es decir, el actor promovió su demanda sin alegar una invasión a su esfera competencial, pues se limitó a desarrollar argumentos en los que únicamente explica su facultad para administrar los tiempos oficiales que se le asignan constitucional y legalmente para sus propios fines, sin demostrar cómo el decreto impugnado, transgrede esta atribución.

Ahora, en cuanto a las consideraciones previas de su contestación, señala las siguientes:

Afirma que los tiempos del Estado de transmisiones en radio y televisión son bienes originariamente del Estado.



Del texto del artículo 27 constitucional, podemos definir al espectro radioeléctrico como un recurso natural, que al formar parte del espacio situado sobre el territorio nacional constituye un bien de dominio público, sobre el cual el Estado ejerce su soberanía, uso o aprovechamiento; este recurso sobre el cual el Estado ejerce su soberanía, podrá ser concesionado a los particulares a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, al derivar de bienes sobre los cuales el Estado ejerce su soberanía, son susceptibles de ser concesionados bajo las reglas y condiciones que establezcan las leyes; lo que garantiza que no opere conforme a la voluntad del particular que la explota, ni a la de los destinatarios del servicio, sino que se encuentra sujeta al marco jurídico que regula la organización y el funcionamiento de ese servicio.

De ahí la importancia de que el uso y el aprovechamiento de los recursos propios del Estado se encuentren sujetos a reglas específicas que, en primer lugar, distribuyan las competencias de las autoridades a quienes corresponda la distribución y administración de los recursos, y, en segundo lugar, a las autoridades que conforme a la materia y en cumplimiento a una finalidad específica le corresponda vigilar y garantizar el cumplimiento de las reglas correspondientes.

En relación con los tiempos oficiales, la Secretaría de Gobernación los define como aquellos "espacios de transmisión con los que cuenta el Estado Mexicano en las estaciones de radio y canales de televisión abierta para difundir temas educativos, culturales y de interés social"; así, el artículo 15 de la Ley General de Comunicación Social señala que "los tiempos oficiales serán utilizados por los entes públicos que tengan acceso a ellos, para la difusión de contenidos de carácter institucional y con fines informativos, educativos, culturales y otros asuntos de interés social". Comprenden tanto los tiempos del Estado como los tiempos fiscales en radio y televisión.

El tiempo del Estado es la forma mediante la cual el Estado se allega de espacios de transmisión, señalando la obligación de los concesionarios y permisionarios; de efectuar transmisiones diarias gratuitas, con cierta duración continua o discontinua, dedicados a difundir temas educativos, culturales, de



orientación social, políticos, deportivos, y otros asuntos de interés general, nacional e internacional, la Secretaría de Gobernación es la encargada de proporcionar el material para el uso de dicho tiempo, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

Por otro lado, el tiempo fiscal, surge de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, la cual grava el importe total de los pagos que se efectuarán por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario estuviera declarada expresamente de interés público por la ley.

Posteriormente, ante la necesidad de regular la realización del pago del impuesto previsto en la ley en comento, el entonces presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, en ejercicio de su facultad prevista en la fracción I, del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación, autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del mencionado impuesto, más adelante, el diez de octubre de dos mil dos, el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quezada, en ejercicio de su facultad reglamentaria, emitió un nuevo decreto con el propósito de prever una nueva forma para que las concesionarias pudieran dar cumplimiento a las obligaciones fiscales, el cual previó la posibilidad de que los concesionarios de estaciones de radio y televisión optaran por realizar el pago del impuesto en cita, previsto en la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, de mil novecientos sesenta y ocho, para lo cual se precisó que dicha contribución se pagaría con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, el decreto impugnado en el presente medio de control constitucional, se emitió con las facultades que corresponden al Poder Ejecutivo Federal, respecto a la reglamentación del impuesto previamente establecido en ley, y a su administración como bien de dominio público cuya propiedad corresponde al Estado.



Asimismo, la Ley General de Comunicación Social, es la ley que regula los parámetros de tiempos fiscales derivados de la ley de mil novecientos sesenta y ocho, y no existe ordenamiento expedido por el Poder Legislativo que establezca a cuántos minutos ascienden los tiempos fiscales, sino que únicamente establece un parámetro. Las cantidades concretas con fundamento en el artículo 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación se han definido mediante decretos expedidos por el Ejecutivo Federal.

Dando contestación al único concepto de invalidez del órgano actor, señala lo siguiente:

Menciona que el decreto impugnado no merma las atribuciones constitucionales del Instituto Nacional Electoral como autoridad única encargada en la toca el modelo de comunicación político electoral constitucionalmente previsto.

El artículo 41 de la Constitución General, reconoce al Instituto Nacional Electoral como la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión con fines político-electorales y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales, y, para ello, se asignan cuarenta y ocho minutos diarios de transmisión que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión, esto, a partir del inicio de las precampañas electorales y hasta el día de la jornada electoral.

Del marco constitucional de referencia, se concluye que la Constitución General es precisa al reconocer al Instituto Nacional Electoral como la única autoridad encargada de administrar los tiempos que corresponden al Estado para las transmisiones en radio y televisión únicamente con fines político-electorales, para lo cual la propia Norma Suprema establece las reglas bajo las cuales este administrador deberá conducirse en el ejercicio de su atribución.

Por ello, en cuanto a la naturaleza de los tiempos fiscales para transmisión de contenido gubernamental en radio y televisión, no debe perderse de vista que el decreto se emitió con las facultades que tiene el titular del Poder Ejecutivo contenidas en la fracción I del artículo 89 de la Constitución que constituye su facultad reglamentaria, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27 y



31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que prevén las facultades de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, respectivamente, así como los diversos 4, fracción XV y 17 de la Ley General de Comunicación Social, que prevén la existencia de los tiempos fiscales, su administración y distribución por parte de la Secretaría de Gobernación y 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, que faculta al Ejecutivo Federal para dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, a saber: la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos creada en mil novecientos sesenta y ocho.

Por lo anterior, el decreto impugnado en el presente medio de control constitucional, se emitió con las facultades que corresponden al Poder Ejecutivo Federal, respecto a la reglamentación del impuesto previamente establecido en ley, y a su administración como bien de dominio público cuya propiedad corresponde al Estado.

Históricamente, el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades en materia de recaudación de los impuestos federales, ha fijado los tiempos a los que equivale el pago en especie de la contribución referida, lo que confirma la naturaleza fiscal del decreto impugnado.

El decreto que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto indicado, no constituye un cambio respecto al número de minutos que corresponden al organismo constitucional autónomo bajo el artículo 41, fracción III, apartado A, inciso a), por lo que no se afecta la esfera competencial del actor, ni el principio de división de poderes, ya que se permite que el Instituto Nacional Electoral disponga con la cantidad de minutos de transmisión previstos en la Constitución General.

En relación con la distribución de competencias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, la Ley General de Comunicación Social establece las definiciones de los tiempos del Estado, tiempos fiscales y tiempos oficiales.

A través de lo dispuesto por el artículo 17 del ordenamiento en cita, se ha dado a la Secretaría de Gobernación la facultad para administrar el uso de los



tiempos del Estado y de los tiempos fiscales, en los términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como por el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondientes, salvo en el caso de los tiempos oficiales que en distintos momentos, corresponda administrar al Instituto Nacional Electoral, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación de la materia.

De igual manera, refiere que la distribución de los tiempos fiscales se realizará en la proporción siguiente:

- a. 40 % al Poder Ejecutivo Federal;
- b. 30 % al Poder Legislativo Federal, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores;
- c. 10 % al Poder Judicial Federal, y
- d. 20 % a los entes autónomos constitucionales.

Es de resaltar que, en armonía con el Texto Constitucional, la Ley General de Comunicación Social exceptúa de las facultades del Poder Ejecutivo la administración que le corresponde al Instituto Nacional Electoral para el cumplimiento de sus fines en distintos momentos, esto es: en momentos de precampañas y campañas electorales un total de cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, y en un distinto momento, fuera de precampañas y campañas electorales, le será asignado el 12 % del total del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad.

En conclusión, tanto la Ley General de Comunicación Social, como la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentran armonizadas entre sí respecto de los actores que se encargan de la administración de los tiempos que corresponden al Estado en transmisiones en radio y televisión para distintos fines y los tiempos de transmisión en radio y televisión con fines político electorales, pues de dichos ordenamientos no hay lugar a dudas que al Instituto Nacional Electoral se le asignará



cuarenta y ocho minutos diarios en radio y televisión en tiempos de precampañas, campañas y jornadas electorales y doce por ciento del total que al Estado corresponda en tiempos ordinarios.

Por otro lado, señala que los tiempos oficiales no constituyen una obligación conforme al modelo de comunicación política, pues tomando en cuenta lo antes expuesto en relación con la naturaleza fiscal del decreto impugnado, y que la esencia de los tiempos fiscales es meramente fiscal cuya administración compete al Ejecutivo Federal, es necesario destacar que éstos no pueden considerarse como parte de las obligaciones que estableció el Constituyente, al constituir el modelo de comunicación político electoral de dos mil siete, puesto que la entrega de dichos tiempos por parte de los concesionarios de radio y televisión siempre ha sido potestativa.

Arguye que el decreto impugnado respeta los minutos de transmisión en radio y televisión asignados al Instituto Nacional Electoral en la Norma Fundamental, en periodos de precampaña hasta el día de la jornada electoral.

Así, aduce que el decreto impugnado respeta el porcentaje de transmisión en radio y televisión que se asigna al Instituto Nacional Electoral en periodos ordinarios.

No se desconoce que el Instituto Nacional Electoral debe garantizar en todo momento los derechos y obligaciones en materia político-electoral; sin embargo, la regulación será distinta a periodos electorales y fuera de estos, pues en cada uno deberá perseguir distintas finalidades por atender a una naturaleza específica.

Además, en el artículo 183 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció que cuando a juicio del instituto el tiempo total en radio y televisión del que dispone sea insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Es evidente que tanto el Constituyente como el legislador ordinario, establecieron mecánicas diferenciadas al acceso de los partidos políticos a la radio y a la televisión y la administración del Instituto Nacional Electoral sobre los



tiempos respectivos, ya sea tratándose de periodos electorales o bien, ordinarios. Así, existe una diferencia marcada en los parámetros a considerar en los tiempos que se utilizarán para fines político-electorales, siendo que para los periodos electorales, se prevé la cantidad fija de cuarenta y ocho minutos, mientras que, para los periodos ordinarios, se dispone un porcentaje del doce por ciento.

Aunado a ello, del apartado A, incisos a) y b), se aprecia que el Constituyente estableció una remisión expresa entre diversos dispositivos con base en la cual refiere que la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo los de registro local, y los candidatos independientes, se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A.

Asimismo, derivado del último párrafo del apartado B, se observa que el Constituyente dispuso expresamente que la delimitación de tiempo y la remisión del mismo a lo establecido en los apartados A y B, en el supuesto de que sea el propio Instituto Nacional Electoral quien, a su propio juicio, determine lo conducente para cubrir el tiempo faltante en caso de que el tiempo total otorgado para su administración sea insuficiente para distribuirse entre los diversos actores de que se ocupa esta base.

Lo cual es claro advertir que en el supuesto en que el tiempo total previsto tanto en el apartado A como en el B fuesen insuficientes, el Instituto Nacional Electoral como administrador único de estos tiempos determinará lo conducente para cubrir el tiempo insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes.

Además, señala que el decreto impugnado no afecta la competencia que, conforme al nuevo modelo de comunicación política le fue asignada al instituto actor, lo anterior no implica que el instituto actor administre la totalidad de los tiempos que los concesionarios de radio y televisión ponen a disposición del Estado, sino únicamente de aquéllos que son destinados a dicho instituto y a los partidos políticos.

Las disposiciones del decreto impugnado no afectan el modelo de comunicación política como bloque constitucional, ya que sus alcances no impactan en las tareas de administración que el instituto actor realiza como encargada de



fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía de manera permanente.

Ahora bien, no se soslaya que el actor demanda que, con el nuevo modelo de comunicación política, y al adquirir rango constitucional los tiempos que corresponde al Instituto Nacional Electoral administrar, bajo un nuevo modelo de comunicación política, necesita contar con los tiempos fiscales que prevé el decreto impugnado. Dicho argumento es infundado, ya que como ya se manifestó, el decreto no representa un cambio sustancial en la manera en que el Instituto Nacional Electoral ha ejercido su atribución como único administrador de los tiempos del Estado en materia político-electoral.

Para acreditar lo anterior, sólo es necesario tomar en consideración lo que el artículo 4 del decreto combatido dispone, y que así se regulaba desde dos mil dos, esto es, desde antes de la creación del modelo de dos mil siete, pues ya se contemplaban por concepto de tiempos fiscales la cantidad de dieciocho minutos en televisión y treinta y cinco en radio.

Si el Constituyente hubiera previsto la necesidad de establecer una cantidad fija por concepto de tiempos oficiales con fines político-electorales para periodos ordinarios, así estaría plasmado en el Texto Constitucional, como es el caso de los 48 minutos previstos para el mismo efecto, durante tiempos de campaña y hasta el día de la jornada electoral, siendo que, por el contrario, se establece un porcentaje.

Máxime que la redacción del inciso g) de la base III, apartado A, del artículo 41 constitucional, claramente subordina la cantidad de minutos que en tiempos ordinarios administrará el Instituto Nacional Electoral, para sus fines, al total del tiempo con el que cuente el Estado de transmisiones en radio y televisión, la redacción "le será asignado" supone que un sujeto diverso al instituto será quien le hará la entrega de la cantidad que resulte del doce por ciento del total "del que el Estado disponga".

Refiriéndose a la constitucionalización de los tiempos de transmisión del Instituto Nacional Electoral derivado de la reforma de dos mil siete, la actora reclama que el decreto impugnado invade su competencia como autoridad



única para la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, destinados a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

El Instituto Nacional Electoral aduce que fue afectada su esfera competencial respecto de la administración de los tiempos de radio y televisión que prevé la Constitución General, para sus propios fines y como prerrogativa de los partidos políticos, pues, a su parecer, el hecho de que el decreto impugnado hubiere modificado la cantidad de minutos de transmisión fuera del proceso electoral.

No existe una invasión a la esfera de competencia del instituto puesto que si la intención del legislador al establecer el modelo constitucional de comunicación político electoral, hubiera sido determinar que el porcentaje que se le asigna a dicho instituto para su administración en periodo ordinario tuviera que calcularse con base en los cuarenta y ocho minutos previstos durante el proceso electoral, así lo hubiera señalado expresamente, situación que en la especie no acontece.

Es evidente que no se actualiza la invasión a la esfera de competencias que aduce el instituto, en virtud de que el Constituyente en ningún momento ha desconocido la facultad que tiene el Ejecutivo Federal de emitir disposiciones de carácter general para dictar medidas relacionadas con la forma de pago de los gravámenes, tal como ocurre en el caso de la transmisión de los tiempos fiscales a que se refiere el decreto impugnado.

Del documento denominado "La administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para fines electorales", publicado en la página oficial del Instituto Nacional Electoral, se puede observar que contrario a lo que ahora hace valer en la demanda el instituto, a lo largo de su historia, no ha considerado los cuarenta y ocho minutos previstos en el inciso a) del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución General como base exacta ni mínima para calcular el porcentaje de tiempos de transmisión en radio y televisión que se le asignan fuera de proceso electoral, de conformidad con lo que prevé el diverso inciso g) de dicho precepto.

Lo anterior, no obstante que el Instituto Nacional Electoral enfáticamente argumenta que cualquier reducción a la supuesta base mínima "constitucionali-



zada" vulneraría el cumplimiento de su función electoral fuera del periodo electoral y contravendría el modelo constitucional de comunicación política en materia de la prerrogativa de los partidos políticos de acceso permanente a los medios de comunicación.

Posteriormente, realiza una relación de los concesionarios públicos, en la que alega que el instituto actor no observa la supuesta base mínima "constitucionalizada" de cuarenta y ocho minutos, sino con base en treinta minutos.

En ese sentido, no existe parámetro legal alguno para acreditar que fuera de un proceso electoral, se obligue a los concesionarios a garantizar un mínimo de tiempo de transmisiones calculado sobre los cuarenta y ocho minutos que se ponen a disposición a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral.

Concluye entonces que el decreto impugnado cumple con la debida fundamentación y motivación por no invadir la esfera competencial de otra autoridad.

Lo anterior, como ya quedó demostrado, se actualiza en el caso de la autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir el pago del impuesto de mérito, puesto que el Poder Ejecutivo Federal emitió el decreto combatido en ejercicio de su facultad reglamentaria y de la relativa a dictar medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General y el numeral 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

Tampoco existe dependencia ni subordinación, ya que el decreto combatido no hace depender al Instituto Nacional Electoral del tiempo que él considere suficiente para conformar los tiempos oficiales, puesto que el instituto actor no tiene ninguna injerencia en la integración de estos tiempos.

9. SÉPTIMO.—Opinión del fiscal general de la República. De autos no se advierte que la entidad referida formulara manifestación alguna.

10. OCTAVO.—Amicus curiae. Se recibió *amicus curiae* de:



- Radio Iguala, S.A. de C.V.
- Difusoras de Durango, S.A. de C.V.
- TV Diez Durango, S.A. de C.V.
- Cadena Radial del Sur, S.A. de C.V.
- Radio Independiente de México, A.C.
- Radiodifusión XEHS, S.A. de C.V.
- XECF Radio Impactos 14-10, S.A.
- Grupo RSN de Guasave, S.A. de C.V.
- Radio Sistema de Culiacán, S.A. de C.V.
- Radio Topolobampo, S.A. de C.V.
- Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

11. NOVENO.—Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el uno de diciembre de dos mil veinte, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el diverso 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar que la asistencia de Odilón Bautista Santiago, delegado del Poder Ejecutivo Federal; se tuvieron por recibidos los escritos de alegatos de las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

12. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dis-



puesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² así como por el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación;³ en virtud de que se plantea un conflicto sobre una norma general entre el Instituto Nacional Electoral y el Poder Ejecutivo Federal.

13. SEGUNDO.—Precisión de los actos reclamados y su certeza. Con fundamento 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,⁴ este Tribunal Pleno procede a fijar los actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados.

14. Del estudio integral de la demanda, en relación con sus anexos, se desprenden como actos impugnados, en abstracción de los calificativos que sobre su constitucionalidad realiza la demandante, los siguientes:

"a) Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el

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 primer párrafo, D.O.F. 15 de octubre de 2012)

"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 sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

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

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

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

"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. ..."

⁴ "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; ..."



pago del impuesto que se indica, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de abril de 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 siguiente, así como su refrendo y promulgación, específicamente por lo que hace a sus artículos primero y tercero, así como los transitorios primero y segundo, en lo que interesa, a la letra establecen:

"Artículo primero. Los concesionarios de uso comercial de estaciones de radio y televisión podrán optar por el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

"I. Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con once minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con veintiún minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados conforme a lo dispuesto en la Ley General de Comunicación Social, con una duración de veinte a treinta segundos.

"...

"II. Los tiempos de transmisión a que se refiere la fracción anterior serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Unidad de Normatividad de Medios de Comunicación de la Secretaría de Gobernación.

"...

"Artículo tercero. Esta autorización subsistirá mientras esté en vigor el impuesto citado. En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que esté obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan.



"TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el 15 de mayo de 2020.

"Segundo. Se abroga el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002."

15. Así, en la presente sentencia de controversia constitucional se analizarán los artículos señalados por el instituto actor.

16. TERCERO.—Oportunidad. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente. De conformidad con 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, 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.

17. En el caso, el decreto impugnado, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves veintitrés de abril de dos mil veinte y, por tanto, el plazo de treinta días para impugnarlo inició el **viernes veinticuatro de abril de dos mil veinte** y concluyó el **lunes ocho de junio** siguiente; de dicho plazo deben descontarse los días veinticinco, veintiséis de abril de dos mil veinte, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de mayo, así como seis y siete de junio de dos mil veinte por tratarse de sábados y domingos; así como, el uno y cinco de mayo del dos mil veinte, por ser inhábiles conforme a lo dispuesto por los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia, y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el 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.

18. Si la demanda de controversia constitucional fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de



Justicia de la Nación, el **jueves siete de mayo de dos mil veinte**, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

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

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

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

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. ..."

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

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

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

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado 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. De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un organismo autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

22. Por tanto, si la presente controversia constitucional fue presentada en representación del Instituto Nacional Electoral, deberá reconocérsele, en términos de los preceptos citados, legitimación en la causa en la presente controversia constitucional.

23. Ahora, en cuanto a la legitimación en el proceso, promueve la controversia constitucional Edmundo Jacobo Molina, en su carácter de secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, quien acredita su personalidad con copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de seis de febrero de dos mil veinte, en la que se acordó su designación.

24. Así, en términos del artículo 51, párrafo primero, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se le reconoce la legitimación en el proceso para representar al Instituto Nacional Electoral.

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

26. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional el Poder Ejecutivo Federal, el cual le fue reconocido en el auto dictado por el Ministro instructor el once de mayo de dos mil veinte.

27. En el caso, se le reconoce legitimación pasiva en la causa, toda vez que de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal y 10, fracción II, de la ley reglamentaria serán parte demandada el Po-



der que hubiere emitido y promulgado la norma general que sea objeto de la controversia.

28. En cuanto a la legitimación en el proceso, por el Poder demandado compareció Julio Scherer Barrera, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, quien acredita tal carácter con copia certificada de su nombramiento de uno de diciembre de dos mil dieciocho.

29. En términos de los artículos 11, 13 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le reconoce al citado consejero la legitimación en el proceso para representar al Poder Ejecutivo Federal.

30. SEXTO.—Causas de improcedencia. En el presente caso, el Poder Ejecutivo demandado adujo las siguientes causales de improcedencia:

31. En la **primera causa** de improcedencia invocada, el Poder Ejecutivo sostiene que se actualiza la establecida en el artículo 19, fracciones II y VIII,⁵ de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 105, fracción I, de la Constitución General, al promoverse en contra de normas generales o actos en materia electoral.

32. Menciona que, el instituto actor pretende que se analice la supuesta afectación generada por el decreto impugnado en la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, y que fueron destinados tanto a sus propios fines como al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales y de acceso a la información de la ciudadanía; lo que la parte demandada considera que se encuentra vinculado directa o indirectamente con la materia electoral.

33. Al respecto, es necesario precisar que este Tribunal Pleno, en la controversia constitucional **114/2006**, precisó el alcance de la materia electoral para efectos de dicha vía, especificando que debe evitarse la traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales.

⁵ Cuyo texto a la presentación de la demanda señalaba: "VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley".



34. Así, en la referida controversia constitucional, se delinearon los siguientes criterios para determinar cuándo la Suprema Corte es competente para conocer de una controversia constitucional y cuándo se está ante una disputa de "materia electoral":

1) En primer lugar, esta Corte debe cerciorarse de que en la demanda no se impugnan "leyes electorales" –normas generales en materia electoral–, interpretando tal expresión de conformidad con los criterios sentados por esta Corte en acciones de inconstitucionalidad.

2) Si se supera el criterio anterior, hay que comprobar que en la demanda no se impugnen actos y resoluciones cuyo conocimiento haya sido atribuido a las autoridades jurisdiccionales electorales competentes, esto es, comprobar que en la demanda no se impugnan actos que se inscriban en la materia electoral directa, relacionada con los procesos que pivotan en torno al sufragio ciudadano.

3) Finalmente, deben satisfacerse el resto de las condiciones a las que la Constitución y la ley reglamentaria de la materia condicionan la actualización de la competencia de esta Suprema Corte –en particular–, que se trate de conflictos entre los poderes públicos enumerados en los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

35. El criterio de delimitación de aquello que debe ser considerado "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez tomados en cuenta todos los elementos constitucionalmente relevantes, resulta así estar situado en un punto intermedio entre la definición amplia de materia electoral aplicable en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad, y la definición estricta aplicable en el ámbito del juicio de amparo. En el ámbito particular de las controversias constitucionales, resultará especialmente relevante la distinción entre lo que podríamos llamar materia electoral "directa" y materia electoral "indirecta". La materia electoral directa se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. La materia que puede calificarse de electoral sólo de modo indirecto es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante



procedimientos que pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano. Las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por esta Corte por la vía de las controversias.

36. Lo anterior, quedó asentado en la jurisprudencia P./J. 125/2007 de este Alto Tribunal, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL."

37. Una vez establecido lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que no se actualiza la causal invocada por el Poder demandado, en atención a lo siguiente:

38. El decreto impugnado no versa sobre lo que se denomina "materia electoral directa". Esto significa básicamente que, para desembocar en la improcedencia del presente medio de impugnación, la referida disposición debía involucrar la regulación de algún procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular, o bien, garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido. De este modo, dado que en el presente asunto la norma general impugnada no regula alguno de estos elementos, sino que modifica el pago en especie que deben realizar los concesionarios de radio y televisión, por el uso del espectro radioeléctrico, reduciendo de dieciocho a once minutos el tiempo de transmisión disponible para ser administrado por el Instituto Nacional Electoral, en tiempos ordinarios, no puede hablarse de que se trate de una norma general en materia electoral en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.

39. Superado lo anterior, se debe establecer que el instituto promovente reclama una invasión competencial por parte del Ejecutivo Federal, pues sostiene que, el reducir los tiempos fiscales, infiere en las facultades que constitucionalmente le han sido atribuidas como autoridad única para administrar los tiempos en radio y televisión, en el periodo ordinario, para sus fines institucionales, y que si bien se involucran de manera tangencial cuestiones electorales, derechos de los partidos políticos y de información de la ciudadanía en cuestiones democráticas, no provienen propiamente de una resolución cuyo conocimien-



to haya sido atribuido a las autoridades jurisdiccionales electorales competentes, sino que resultan de un decreto emitido por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4, fracción XV y 17 de la Ley General de Comunicación Social; y 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, el cual no tiene la posibilidad de cuestionar a través de los medios de defensa electorales existentes.

40. Debe señalarse que, por mandato constitucional, el promovente es autoridad en materia electoral, por lo que, no obstante, algunas de sus actividades no sean propiamente consideradas de carácter electoral, inciden de manera indirecta en dicha materia, pues tanto el instituto actor, como los partidos políticos, fueron creados bajo esta consigna de contribuir a la vida democrática en las contiendas electorales.

41. Entonces, si bien el decreto impugnado versa principalmente sobre materia tributaria, lo cierto es que, involucra cuestiones electorales, derechos de los partidos políticos y el derecho a la información de la ciudadanía en cuestiones democráticas, es decir, tiene una inferencia indirecta en materia electoral.

42. Por tanto, este Alto Tribunal reconoce que en el presente asunto se aborda la materia electoral, pero esto pasa a un segundo ámbito, pues finalmente todos los actos del instituto actor se encuentran vinculados a dicha materia.

43. Definido lo anterior, se actualiza la excepción citada en el precedente fijado en la controversia constitucional **114/2006**, en cuanto a que este Alto Tribunal puede conocer de controversias, atendiendo a las particularidades del caso.

44. Lo anterior pues el instituto actor acude al presente juicio alegando una afectación directa sobre sus atribuciones constitucionales.

45. En concordancia con lo anterior, al ser mecanismos residuales, las controversias pueden ser la vía utilizada para defender los derechos del promovente,



cuando no exista un medio de defensa previsto para plantear una inconformidad en materia electoral, a efecto de no dejar en estado de indefensión al promovente.

46. El criterio anterior encuentra como única excepción el que no se use el argumento de la relativa residualidad de la vía de las controversias para adicionar una vía de impugnación, cuando se hayan agotado ya los recursos previstos para ello en la normativa que rige el acceso a la jurisdicción electoral, supuesto que en el caso en concreto no acontece.

47. Bajo esa óptica, la materia electoral se debe entender en concordancia con los medios de defensa o de impugnación electorales que la propia Constitución señala, es decir, excluye todo lo que se pueda resolver en materia electoral.

48. Ahora, mientras el Instituto Nacional Electoral, no tiene medio de defensa establecido, los partidos políticos sí cuentan con los recursos que les confiere la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

49. Por tanto, el instituto actor no cuenta con la posibilidad de controvertir actos que le afecten, pues no puede intervenir como promovente en ningún medio de impugnación en materia electoral, por lo que acude a la presente controversia a defender sus facultades, que si bien se encuentran vinculadas a la materia electoral, son el único medio del que dispone para hacerlas valer, al no existir un mecanismo previsto desde el ámbito electoral donde pueda hacer valer la defensa de su esfera competencial.

50. Por tanto, resulta materialmente posible que sea mediante la presente controversia donde pueda hacer valer tales cuestiones.

51. En la **segunda causa** de improcedencia, la parte demandada sostiene que se actualiza la establecida en el artículo 19, fracción VIII,⁶ de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 99, primer párrafo y fracción IX, así como el 105, fracción I, de la Constitución Federal, pues considera que la controversia constitucional no es la vía idónea para resolver la litis planteada.

⁶ Vigente al momento de la interposición de la demanda de controversia.



52. Aseguró que, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la máxima instancia en materia electoral del país y, por tanto, el órgano facultado para resolver de manera definitiva e inatacable, entre otras cuestiones, de los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

53. La autoridad demandada señala que el instituto actor pretende controvertir el decreto reclamado, mediante controversia constitucional, cuando la Norma Fundamental prevé expresamente que la facultad para resolver al respecto corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

54. Sostiene también que los recursos de apelación SUP-RAP-22/2020 y sus acumuladas, si bien resolvieron respecto al acuerdo Instituto/CG90/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en dicha sentencia se analizó la validez del decreto hoy impugnado, por supuestos vicios propios.

55. Previo al análisis de la causal invocada, debe precisarse que lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la ejecutoria a que alude la autoridad demandada, no vincula a esta Suprema Corte, por dos razones fundamentales: La primera consiste en que dicho órgano solamente analizó un acto (el acuerdo Instituto/CG90/2020, emitido por la parte actora, en cumplimiento al decreto impugnado) y lo que aquí se reclama es una norma general; y la segunda; porque en la apreciación de la constitucionalidad y naturaleza de las normas generales impugnadas esta Suprema Corte ejerce una competencia que le es exclusiva y, por tanto, excluyente del indicado tribunal. Lo anterior de conformidad con la acción de inconstitucionalidad **9/2001**, resuelta por el Pleno de este Máximo Tribunal.

56. Aclarado lo anterior, debe decirse que contrario a lo que afirma el Poder demandado, el Tribunal Electoral consideró los agravios tendentes a combatir el decreto impugnado ineficaces, por estar relacionados con el análisis de la constitucionalidad de las atribuciones que en materia impositiva le corresponden



al Poder Ejecutivo, realizando una confrontación de las mismas con el principio de legalidad tributaria; temática que no se estimó comprendida dentro de la materia electoral y que no puede ser materia de estudio de la Sala Superior, tal como se determinó en el SUP-JE-28/2020, de donde derivaron las apelaciones SUP-RAP-22/2020 y sus acumuladas.

57. Por lo que respecta a la **tercera causa** de improcedencia, en la que el Poder Ejecutivo sostiene la presencia de la cosa juzgada refleja por existir un pronunciamiento emitido por el Tribunal Electoral, en donde, a decir de la parte demandada, se analizó el decreto impugnado, se considera superada en atención a los siguientes razonamientos:

58. Desde un punto de vista doctrinal, existe la cosa juzgada formal y material; cosa juzgada formal es aquella que en algún momento dado ya no es susceptible de impugnarse a través de medio alguno, y cosa juzgada material, es aquella que aun cuando no revista las características necesarias de cosa juzgada, ya no es posible retomar su situación en un juicio diferente.

59. En ese entendimiento, para que opere la cosa juzgada, es preciso que entre el caso resuelto y aquel que se pretende invocar exista identidad en las cosas, las causas y las personas, así se estableció en la solicitud de modificación de jurisprudencia **5/2011**. Trasladado lo anterior al caso en concreto, no se surten los requisitos para que se actualice la cosa juzgada, puesto que no existe identidad entre lo planteado en los recursos interpuestos ante el Tribunal Electoral y el decreto que hoy impugna el instituto actor.

60. Bajo esa perspectiva, para determinar si se actualiza la figura de la cosa juzgada, se tiene que determinar la materia de la litis en la presente controversia, es decir, la validez del decreto emitido por el Ejecutivo Federal el veintitrés de septiembre de dos mil veinte, en tanto que, el objeto de la litis en torno al que giró la resolución derivada de la sentencia SUP-RAP-22/2020 y sus acumuladas, emitida por el Tribunal Electoral, se realizó desde un acto de aplicación distinto, pues los partidos políticos promovieron sendos recursos de apelación en contra de la determinación adoptada por el Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento del decreto de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, por tanto, el estudio de dicho tribunal se abordó a partir del análisis de dicho acto,



con lo que no se configuró un pronunciamiento sobre algún elemento o presupuesto lógico vinculativo para las partes, que necesariamente incidiera en el proceso actual, pues mientras que, en el diverso procedimiento los partidos políticos acudieron a defender su prerrogativa de acceso permanente en los tiempos de radio y televisión, el hoy instituto actor, acude a la presente controversia alegando la invasión de sus atribuciones constitucionales como autoridad única en la administración de los tiempos del Estado, en periodo ordinario.

61. Por ello es dable concluir que no se actualiza la causal de improcedencia relativa, en tanto el Tribunal Electoral no se pronunció sobre la validez del decreto impugnado y, en consecuencia, no puede existir cosa juzgada refleja.

62. Por último, en su **cuarta causa de improcedencia**, el Poder demandado arguye que el instituto actor carece de interés legítimo, pues lo que se controvierte es la reducción de la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión, sin que el instituto haya alegado una invasión a su esfera de competencia.

63. Dicha causal de improcedencia resulta infundada, pues el instituto sí plantea una violación competencial respecto de la reducción de los tiempos en periodo ordinario que corresponden al Estado en radio y televisión para sus propios fines, estudio que será materia de fondo. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99 sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

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

65. SÉPTIMO.—Estudio de fondo. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente controversia constitucional es el Decreto por el que se autoriza a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, con once minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones



de televisión, y veintiún minutos diarios para el caso de las radiodifusoras; expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, el veintidós de abril de dos mil veinte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés siguiente.

66. A efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer por el Instituto Nacional Electoral, conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones previas.

I. Origen del Impuesto a los Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes de Dominio Directo de la Nación (impuesto de tiempos fiscales)

67. El martes treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación, misma que establece la obligación de pagar un impuesto sobre el importe total de los pagos que se efectúen por servicios prestados por empresas que funcionen al reparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, como se ve reflejado en sus siguientes artículos:

"Artículo noveno. Se establece un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación."

"Artículo 4o. La base del impuesto será el monto total de los pagos en efectivo **o en especie** que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1o. de esta ley."

"Artículo 5o. El impuesto se determinará aplicando la tasa de 25 % a la base señalada en el artículo que antecede."

68. Ahora, para efecto de ejemplificar lo anterior, en el siguiente cuadro se resumen los elementos del referido impuesto:



Sujeto	Retenido	Las personas que realicen los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley.
	Retenedor	Las concesionarias federales que hacen uso del espectro radioeléctrico.
Objeto	<p>Gravar el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley.</p> <p>Dichos pagos comprenden los conceptos siguientes:</p> <p>a). Los pagos al concesionario;</p> <p>b). Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios;</p> <p>c). Los pagos a cualquiera otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.</p>	
Base	El monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1o.	
Tasa	25 %	
Época de pago	Mediante declaraciones que deberán presentarse dentro de los veinte días siguientes al mes de calendario en que se hubieren recibido los pagos.	

69. Tras la emisión de la citada ley, el entonces presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, emitió un acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el uno de julio de mil novecientos sesenta y nueve, por el que autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios **de estaciones comerciales de radio y televisión** el pago del impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, en especie, es decir, mediante



un tiempo diario de transmisión de cada estación de radio y canal de televisión que constituyera el doce y medio por ciento:

"Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos—presidencia de la República.

"Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"En uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1969 y

"CONSIDERANDO PRIMERO. Que el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el 'Diario Oficial' de la Federación, correspondiente al día 31 diciembre 1968, crea un impuesto que a partir del día 1o. de julio próximo gravara el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley, y que entre dichas empresas se encuentran las concesionarias de estaciones comerciales de radio y televisión.

"CONSIDERANDO SEGUNDO. Que es necesario que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales, para el cumplimiento de sus propios fines, y siendo atribución del Ejecutivo Federal modificar la forma de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales, ha estimado pertinente autorizar otra forma como se podrá cubrir el impuesto establecido por el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el 'Diario Oficial' de la Federación correspondiente al día 31 de diciembre de 1968; he tenido a bien expedir el siguiente:



"ACUERDO:

"PRIMERO.—Se autoriza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el 'Diario Oficial' de la Federación, correspondiente al día 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

"a). Los concesionarios que, en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, lo tomen a su cargo, **podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación.** El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial; a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

"Estos tiempos de transmisión no serán acumulables, ni su uso podrá diferirse aun cuando no sean utilizados, pues se entenderá que el concesionario cumple con su obligación con sólo poner dicho tiempo a disposición del Estado.

"Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

"b). Los tiempos de transmisión a qué se refiere el inciso anterior, serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, por conducto del órgano que se designe, el que oírá previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión. En todo



caso, se cuidará de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, se tomarán en cuenta las características de su programación y se notificará al concesionario el uso de los tiempos de transmisión con una razonable anticipación.

"SEGUNDO.—Con el pago a que se refieren los incisos a) y b) que antecedente, quedara cubierto íntegramente el impuesto establecido por el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adicional las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el 'Diario Oficial' de la Federación, del 31 de diciembre de 1968. Este pago liberara a los sujetos pasivos y a los responsables solidarios del mencionado impuesto, en relación con los objetos del mismo.

"TERCERO.—Esta autorización subsistirá mientras esté en vigor el impuesto citado. En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que esté obligado, o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto en efectivo y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan.

"TRANSITORIO

"ÚNICO.—El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el 'Diario Oficial' de la Federación.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veintisiete días del mes de junio de mil novecientos sesenta y nueve.—El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **Gustavo Díaz Ordaz**.—Rúbrica.—El secretario de Hacienda y Crédito Público, **Antonio Ortiz Mena**.—Rúbrica."

70. Como se observa, con la puesta a disposición del tiempo de transmisión mencionado quedaría cubierto el impuesto del veinticinco por ciento sobre los pagos recibidos por este tipo de concesionarias.

71. Posteriormente, mediante decreto de diez de octubre de dos mil dos, el presidente de la República en turno, Vicente Fox Quezada, abrogó el acuerdo



anterior, y emitió un decreto con el propósito de prever una nueva forma para que las concesionarias **de estaciones comerciales de radio y televisión** pudieran dar cumplimiento a las obligaciones fiscales que les impone el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, el cual estableció:

"DECRETO:

"Artículo primero. Los concesionarios de estaciones de radio y televisión podrán optar por realizar el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

"I. Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con **dieciocho minutos** diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con **treinta y cinco** minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

"Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

"II. Los tiempos de transmisión a que se refiere la fracción anterior serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los



requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

"Artículo segundo. Con el pago a que se refiere el artículo anterior, quedará cubierto íntegramente el impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de diciembre de 1968. Este pago liberará a los sujetos pasivos y a los responsables solidarios del impuesto a que se refiere el artículo anterior.

"Artículo tercero. Esta autorización subsistirá mientras esté en vigor el impuesto citado. En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que esté obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan.

"Para los efectos indicados en el párrafo anterior, la Secretaría de Gobernación informará al Servicio de Administración Tributaria de los casos en que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que esté obligado o no cumpla con sus otras obligaciones.

"TRANSITORIOS:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. Se abroga el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1969.

"Tercero. Se abroga el Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en



las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1969."

72. En dicho decreto se previó la posibilidad de que los concesionarios de estaciones de radio y televisión optaran por realizar el pago del impuesto en cita, sustituyendo el doce y medio por ciento de la transmisión diaria de cada estación de radio y canal de televisión, por **dieciocho minutos diarios** de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y treinta y cinco minutos diarios en las estaciones de radio, tiempo que sería utilizado para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos y con lo cual quedaría cubierto íntegramente el pago por tal concepto.

73. Finalmente, en el decreto impugnado, emitido el veintitrés de abril de dos mil veinte, el titular del Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador, en uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4, fracción XV y 17 de la Ley General de Comunicación Social; y 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión** el pago del impuesto que grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley, mediante el pago en especie **con once minutos diarios de transmisión** en el caso de estaciones de televisión, y con veintiún minutos diarios para las operadoras de radio, tiempo que será destinado a la difusión de materiales grabados conforme a lo dispuesto en la Ley General de Comunicación Social.

74. Bajo el nuevo esquema planteado, se reducen 7 minutos diarios al pago en especie del impuesto a los concesionarios de televisión y 14 minutos a los de radio de los tiempos ordinarios, para quedar de la siguiente manera:



TIEMPO DEL ESTADO	CONCESIONARIOS COMERCIALES 2002 (VIGENTE HASTA EL 14 DE MAYO DE 2020)		CONCESIONARIOS COMERCIALES 2020 (VIGENTE A PARTIR DEL 15 DE MAYO DE 2020)		DISMINUCIÓN AL DÍA	
	EMISORAS DE RADIO	CANALES DE TELEVISIÓN	EMISORAS DE RADIO	CANALES DE TELEVISIÓN	RADIO	TELEVISIÓN
Tiempo del Estado	30 minutos	30 minutos	30 minutos	30 minutos	N/A	N/A
Tiempos fiscales	35 minutos	18 minutos	21 minutos	11 minutos	14 minutos	7 minutos
Total de tiempos oficiales	65 minutos	48 minutos	51 minutos	42 minutos	14 minutos	7 minutos
12 % que le corresponde administrar al INE	7 minutos 48 segundos = 15 impactos	5 minutos 45 segundos = 11 impactos	6 minutos 7 segundos = 12 impactos	4 minutos 55 segundos = 9 impactos	1 minuto 41 segundos = 3 impactos	50 segundos = 2 impactos
Proceso electoral	48	48	Sin modificación		Sin afectación	

Sin que, finalmente, resultaran alterados los cuarenta y ocho minutos de transmisión con que cuenta el Instituto Nacional Electoral para ser administrados durante el periodo electoral.

II. Los tiempos del Estado y su normatividad

75. La presencia del Estado en los medios de comunicación se desarrolla a través de los llamados tiempos oficiales, mismos que utiliza para difundir, entre otros, temas educativos, culturales y de interés social.

76. Dentro de los tiempos oficiales se encuentran comprendidos los tiempos del Estado y los tiempos fiscales, como se desarrollará a continuación.



77. El Estado dispone de tiempos de transmisión en las estaciones de radio y televisión de los que se allega por dos vías: a título gratuito y por medio del pago en especie que las concesionarias hacen por el uso del espectro radioeléctrico (tiempos fiscales).

78. El tiempo a título gratuito, lo constituye el espacio de transmisión que ceden los concesionarios y permisionarios al Estado a efecto de que se difundan temas educativos, culturales, de orientación social, políticos, deportivos, y otros asuntos de interés general, nacional e internacional; siendo la Secretaría de Gobernación la encargada de proporcionar el material para el uso de dicho tiempo, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, y los horarios de transmisión se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios, con base en las propuestas que formule dicha Dirección General, coordinados por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

79. Tal obligación, les fue impuesta en la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1960, en donde en sus artículos 59 y 61 se hace referencia al tiempo de Estado, tal como se aprecia a continuación:

"Artículo 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión."

"Artículo 61. Para los efectos del artículo 59 de esta ley, el Consejo Nacional de Radio y Televisión oírán previamente al concesionario o permisionario y, de acuerdo con ellos, fijará los horarios a que se refiere el citado artículo. ..."

80. De lo anterior, se aprecia que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con una duración de hasta 30 minutos distribuidos en forma continua o discontinua.



81. En la actual Ley Federal de Telecomunicaciones, se hace referencia a dichos tiempos en sus numerales 251 y 252, de la manera siguiente:

"Artículo 251. Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oírá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.

"El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación.

"Los concesionarios de uso social estarán exentos del impuesto establecido en la Ley del Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación."

"Artículo 252. La forma en que podrán dividirse esos treinta minutos será la siguiente:

"I. Quince minutos en formatos o segmentos de no menos de veinte segundos cada uno, y

"II. Quince minutos en formatos o segmentos no menores de cinco minutos cada uno."

82. Entonces, el tiempo del que dispone el Estado para transmitir sus mensajes en canales de televisión abierta, así como estaciones de radio, constituye una obligación a cargo de los concesionarios de los servicios de radio y televisión que les es impuesta por el Estado en ejercicio de su facultad rectora en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, a fin de garantizar que esos servicios cumplan con su función social.



83. Cabe destacar, que estos espacios de tiempo no representan un ingreso al Estado que contribuya a sufragar el gasto público, dado que, al difundir temas educativos, culturales y de interés social, cumple con una función social del Estado que no necesariamente representa gasto público.

84. En la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, se establecieron, dentro de su artículo 4 los conceptos de tiempos oficiales, tiempos de Estado y tiempos fiscales, definiéndolos de la siguiente manera:

"Artículo 4. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XIV. Tiempos de Estado: Las transmisiones gratuitas diarias referidas en los artículos 251 y 252 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

"XV. Tiempos fiscales: Corresponden al pago en especie del Impuesto Federal sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión, y

"XVI. Tiempos oficiales: Comprende tanto los tiempos de Estado como los tiempos fiscales en radio y televisión."

85. En cuanto a los tiempos fiscales, se constituyen por el pago en especie que realizan las concesionarias del espectro radioeléctrico, mediante tiempo aire otorgado al Estado.

86. Es importante diferenciar el tiempo del Estado de los denominados tiempos fiscales, pues mientras el tiempo del Estado se da ante la necesidad y obligación del Gobierno de difundir entre la población contenidos de carácter cultural, educativo y de interés social en ejercicio de la rectoría del desarrollo económico nacional y como garante del interés social a través de la explotación de áreas estratégicas en las que ejerce sus funciones de manera exclusiva,



como el caso de la comunicación vía satélite; por su parte, el tiempo fiscal tiene como finalidad gravar el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, entre ellas, las concesionarias de estaciones de radio y televisión y establece como modalidad para su pago, la opción de pagar el impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, con minutos diarios de transmisión, para la difusión de materiales del Estado.

87. Entonces, la naturaleza de ambos tiempos (del Estado y fiscal), tienen diferente origen y se rigen por normas diversas, además de que su incumplimiento tiene diferentes consecuencias y formas de sanción. En tanto que el tiempo del Estado no tiene la naturaleza de una contribución que deba regirse por los principios tributarios desarrollados por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo fiscal se traduce en un beneficio a favor de los propios concesionarios que se otorga por el Estado en ejercicio de su facultad recaudatoria, pues les permite sustituir el pago por una obligación de hacer, con lo que se cubre el impuesto a su cargo.

88. Ahora, tanto el uso de los tiempos del Estado como los fiscales se encuentra distribuido entre diversos órganos, como lo podemos observar de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley General de Comunicación que establece la facultad de la Secretaría de Gobernación para administrarlos:

"Artículo 17. La Secretaría de Gobernación administrará el uso de los tiempos de Estado y de los tiempos fiscales, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como por el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, salvo en el caso de los tiempos oficiales que en distintos momentos corresponda administrar al Instituto Nacional Electoral, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación de la materia.



"La distribución de los tiempos fiscales se realizará en la proporción siguiente:

"I. Cuarenta por ciento al Poder Ejecutivo Federal;

"II. Treinta por ciento al Poder Legislativo Federal, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores;

"III. Diez por ciento al Poder Judicial Federal, y

"IV. Veinte por ciento a los entes autónomos constitucionales.

"La Secretaría de Gobernación dará seguimiento a la utilización de los tiempos fiscales. Asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita.

"Las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo."

III. Los tiempos oficiales del Estado en relación con la reforma constitucional en materia electoral de noviembre de 2007, por la que se incorpora el modelo de comunicación política

89. El trece de noviembre de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

90. Dicha reforma introdujo diversos cambios para el proceso de la transición política nacional, que contribuyen a construir un modelo de comunicación política en el país. Dentro de los puntos más sobresalientes de dicha reforma y relevantes para el presente estudio destacan:

- Determinó que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.



- Autorizó que el Instituto Nacional Electoral fuera la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo que establezcan las leyes.

- A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedaron a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

- Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.

- A lo largo de las campañas electorales deberá destinarse al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible para cubrir el derecho de los partidos políticos a difundir sus mensajes.

- Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

- El tiempo de distribución de los partidos.

- Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el **doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga** en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad.

- Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. En este sentido, ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.



- Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

91. Ahora bien, cabe recordar que de la exposición de motivos y del diario de debates de dicha reforma constitucional, en lo conducente, se precisó lo siguiente:

"El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales. Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral."

92. Del dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se desprende que la intención respecto del modelo de comunicación fue el siguiente:

"Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

"I. La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;



"II. El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

"III. La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

"IV. La garantía constitucional de que para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva base III del artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación;

"V. En congruencia con la decisión adoptada en relación con el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos;

"VI. En el apartado B de la misma base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el apartado A de la citada nueva base III;

"VII. Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y



campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978;

"VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

"IX. También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

"X. Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine."

93. El texto propuesto en el mismo dictamen fue el siguiente, el cual se puede observar que mantiene esencialmente el mismo texto actual.

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

"Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:



"a. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

"b. Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

"c. Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

"d. Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

"e. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

"f. A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y

"g. Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa men-



sual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado...

"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"a. Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

"b. Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional; y

"c. La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera."

94. En estas condiciones, el entonces Instituto Federal Electoral se constituyó como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

95. Al respecto, de la regulación de los tiempos que tiene a su cargo el ahora Instituto Nacional Electoral, la Constitución Federal prevé lo siguiente en la base III, apartados A y B de su artículo 41:



"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"a) **A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios**, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

"b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

"c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

"d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

"e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos



de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

"f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base **y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión**, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales, el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

"Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.



"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

"b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

"c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera."

96. Del Texto Constitucional debemos distinguir dos momentos: durante procesos electorales y fuera de ellos, es decir, el denominado tiempo ordinario.

97. Durante los procesos electorales, estarán a disposición del instituto **cuarenta y ocho minutos diarios** en cada estación de radio y canal de televisión. Para las precampañas, los partidos políticos tendrán un minuto por hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

98. Por otro lado, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, el instituto tendrá a su cargo **el doce por ciento del total del tiempo que el Estado disponga en radio y televisión bajo cualquier modalidad.** La



mitad de ese tiempo se distribuirá entre los partidos políticos en partes iguales.

99. Estudio del caso en concreto

100. Una vez precisado lo anterior, conviene recordar, en resumen, el acto impugnado y el núcleo de los conceptos de violación hechos valer por el Poder actor.

101. El acto combatido lo constituye el decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril de dos mil veinte, pues el instituto actor considera que le causa perjuicio, toda vez que reduce el total del tiempo fiscal de radio y televisión del que dispone el Estado y, por tanto, disminuye el lapso que tiene autorizado a administrar para el desarrollo de sus actividades.

102. Aduce el actor que, sumando los tiempos del Estado regulados en el artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (treinta minutos) y los tiempos fiscales fijados en el decreto emitido en octubre de dos mil dos (dieciocho minutos diarios en el caso de las estaciones de televisión, y treinta y cinco minutos diarios en la de radio), es claro que el estándar que utilizó el Poder Reformador de dos mil siete, tomó en consideración dicha suma para establecer la base de los cuarenta y ocho minutos que deben ser administrados en tiempos electorales.

103. Así, dichos tiempos fueron "incorporados" a la órbita constitucional y por tanto no pueden reducirse en perjuicio del Instituto Nacional Electoral, pues el Estado tiene una obligación implícita de garantizarlos.

104. Por lo que, fuera de jornada electoral, el doce por ciento del tiempo al que se refiere el inciso g) del apartado A de la base III del artículo 41 constitucional, parte de los mismos cuarenta y ocho minutos "constitucionalizados".



105. Tal concepto de invalidez resulta **infundado** pues la disminución de los tiempos fiscales no obstante incide en el doce por ciento de tiempo al que tiene derecho el instituto fuera de procesos electorales, no constituye propiamente una violación a las atribuciones del instituto, pues al estar conformado por un porcentaje, hace patente la voluntad del legislador de fijar un parámetro y no de constituir una cantidad de minutos, como sí lo hizo para el caso de los cuarenta y ocho minutos, que expresamente fijó para los tiempos electorales.

106. De conformidad con la base III del artículo 41 constitucional, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y estatales.

107. En consecuencia, con esa competencia concedida, se contempló que el Instituto Nacional Electoral dispusiera de cuarenta y ocho minutos para transmisión en radio y televisión, en periodos electorales.

108. Dicho parámetro fue fijado tomando en consideración tanto el tiempo del Estado correspondiente a treinta minutos como el tiempo fiscal establecido en el decreto de dos mil dos, es decir, dieciocho minutos. De ahí, que se estime que tal parámetro constituye una garantía mínima, fijada en minutos de la que se denota la voluntad del legislador de plantearlo expresamente en ese sentido.

109. Es decir, el Constituyente utilizó el contenido del decreto emitido en dos mil dos, como parte de su labor deliberativa y de determinación para incorporarlo en la reforma constitucional de dos mil siete y con ello constituir una base sobre la cual deben fijarse los tiempos a los cuales puede acceder el Instituto Nacional Electoral en tiempos electorales.

110. De lo anterior se sigue que, contrario a lo sostenido por la parte actora, el que el Constituyente fijara un porcentaje para el tiempo ordinario, y no una cantidad de minutos como lo hizo respecto de los cuarenta y ocho minutos establecidos para el periodo electoral, denota la voluntad de que tales tiempos se encontraran en la posibilidad de ser tanto ampliados como disminuidos, es decir, optó por establecer un porcentaje como una garantía mínima.



111. Ahora, mediante la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, no se trastocó lo ya regulado en materia de los tiempos fiscales destinados al Instituto Nacional Electoral en periodos ordinarios, lo cual revela la clara intención del Constituyente de mantener los tiempos asignados al Instituto Nacional Electoral.

Antes de la reforma de 2014	Después de la reforma de 2014
<p>"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique."</p>	<p>"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales, el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique."</p>

112. Entonces, el decreto emitido por el Ejecutivo Federal, en uso de su facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, fundado en los preceptos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4, fracción XV y 17 de la Ley General de Comunicación



Social; y 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, no puede contravenir lo establecido en la norma constitucional.

113. Cabe destacar que el decreto impugnado, no obstante haberse emitido por Andrés Manuel López Obrador, actual titular del Ejecutivo Federal, en uso de su facultad reglamentaria, de la misma forma que el emitido por el ex presidente Vicente Fox Quezada, en dos mil dos, no se encuentra bajo las mismas circunstancias, pues este último no contaba con una limitante constitucional, por lo que redujo tiempos fiscales cuando no existía una reforma constitucional que le atribuyera al Instituto Nacional Electoral la facultad exclusiva de administrar los tiempos en materia electoral, ni un tiempo determinado por la Norma Fundamental de cuarenta y ocho minutos para tiempos electorales y el doce por ciento del tiempo correspondiente al Estado para los tiempos ordinarios.

114. En relación con lo anterior, se estima la validez del decreto impugnado, partiendo de la base de que con el modelo de comunicación política se fijaron cuarenta y ocho minutos como el tiempo para ser administrado por el instituto actor, lo que no se vio alterado como se desprende del cuarto transitorio del decreto referido, en donde se respeta esa garantía mínima:

"Artículo cuarto. Para efectos de lo establecido en el artículo 41, fracción III, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo señalado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, **el número de minutos diarios por concepto de tiempos fiscales será de dieciocho minutos para televisión y treinta y cinco minutos para la radio.**"

115. Como puede observarse, desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral se respetan, de acuerdo con el mismo decreto impugnado, los cuarenta y ocho minutos que el instituto actor tiene reservados a nivel constitucional.

116. Por tanto, el decreto combatido no violenta la garantía mínima establecida en la Constitución, pues el tiempo fijado para tiempos electorales, consistente en cuarenta y ocho minutos no sufrió ninguna afectación.



117. También cabe recordar que, de acuerdo con el último párrafo del apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral cuenta con la facultad de poder determinar lo conducente si considera que hubiese tiempo faltante para cubrir lo establecido en los apartados A y B multicitados.

118. Lo anterior se corrobora con el artículo 183, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 7, numeral 12, del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, que a la letra establecen:

"Artículo 183.

"1. Conforme a la base III del artículo 41 de la Constitución, cuando a juicio del instituto el tiempo total en radio y televisión de que dispone fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante."

"Artículo 7.

"De las bases de acceso a la radio y la televisión en materia política o electoral

"...

"12. Cuando a juicio del instituto el tiempo total en radio y televisión fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante."

119. Por tanto, resulta **infundada** su afirmación en cuanto a que la disminución de los tiempos fiscales incide directamente en el doce por ciento de tiempo al que tiene derecho el instituto fuera de procesos electorales, disminuyendo una atribución conferida constitucionalmente y que se fijó tomando en cuenta los cuarenta y ocho minutos establecidos para los tiempos electorales.



120. Cabe agregar que el texto expreso de la Constitución, en su artículo 41, base III, apartado A, inciso g), establece que el doce por ciento que le sea asignado al Instituto Nacional Electoral será respecto a aquel que tenga en su totalidad el Estado, de conformidad a la Ley General de Comunicación Social:

"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y **fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad ...**"

121. Entonces, tomando en cuenta que el Poder Constituyente planteó la diferencia entre ambos momentos, al establecer el doce por ciento del total que disponga el Estado, tomando como parámetro el tiempo establecido por el decreto emitido en dos mil dos, no se causa una afectación al referirse a momentos distintos que tutelan relaciones distintas, pues ese porcentaje establecido por el Constituyente, habilitó la posibilidad que esos tiempos ordinarios pudieran verse tanto reducidos como ampliados, en caso de que existiera una decisión política de modificarlos.

122. Ahora bien, en relación con la afectación aducida al derecho a la información de la ciudadanía para encontrarse en aptitud de votar de una forma consciente, libre e informada, como el derecho de los partidos políticos y candidatos a la equidad en la contienda electoral, se afirma lo siguiente:

123. Este Tribunal Pleno reconoce que efectivamente el modelo de comunicación política protege esos intereses superlativos en cualquier Estado democrático de derecho.

124. Los tiempos en radio y televisión han sido factores de equidad, que han hecho posibles las alternancias y la competencia entre los diversos actores políticos, por lo que este Máximo Tribunal reconoce que el Instituto Nacional Electoral, dentro de su ámbito de competencias, es quien debe velar porque dichos derechos se vean maximizados, tanto en procesos electorales como fuera de ellos.



125. En cuanto al estándar del derecho a la información en un ámbito electoral, este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto del mismo, si bien se refería a un contexto de propaganda electoral y libertad de expresión, el estándar resulta aplicable al caso. En dicho asunto estableció lo siguiente:

"... Como se sabe, los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

"Por su parte, las candidaturas independientes son una vía alternativa de participación de los ciudadanos al margen de los partidos políticos cuya finalidad es ampliar las opciones político-electorales de la sociedad, dando acceso a ciudadanos sin partido para competir en proceso comiciales, y cuya inclusión en la Constitución tuvo la finalidad de consolidar y dar estabilidad a la democracia en nuestro país.

"De acuerdo con esos fines, la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

"La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de esta Suprema Corte, y dichas consideraciones también tutelan la libertad de expresión de otros mecanismos para acceder a cargos de elección popular como son las candidaturas independientes. Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que *'la expresión y*



difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. ... De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido.'

"Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que 'en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar –el discurso político– es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta.'

"Precisándose también que 'los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político –el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia–.'

"Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.



"Asimismo, es necesario tener presente que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una '*sociedad democrática*'."

126. De este modo, este Tribunal Pleno se ha expresado al pronunciarse respecto al derecho a la información y la libertad de expresión como una piedra angular de un Estado democrático de derecho, por tanto, se advierte que el decreto impugnado no atenta contra la facultad única del Instituto Nacional Electoral de administrar los tiempos de radio y televisión en materia electoral en perjuicio de la ciudadanía, los partidos políticos y los candidatos electorales.

127. Lo anterior, pues la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes, no se ha visto mermada, pues la reducción de tiempos fiscales, no ha disminuido su capacidad de brindar información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, puesto que el instituto actor debe distribuir el porcentaje con que cuenta a efecto de garantizar el espacio de los partidos políticos y candidatos independientes para que provean información a los ciudadanos y, que con ello, estos últimos ejerciten su voto de manera libre e informada.

128. Por último, el decreto impugnado se ciñe sobre las bases de la legalidad tributaria, cuestión que no infiere en las atribuciones del instituto actor, pues el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de emitir acuerdos en materia recaudatoria.

129. De esta manera, se consideran **infundados** los conceptos de invalidez planteados por el instituto actor, en cuanto a que el decreto impugnado merma las atribuciones del Instituto Nacional Electoral como autoridad única encargada de la administración de los tiempos del Estado con fines político-electorales, al trastocar el modelo de comunicación político electoral constitucionalmente previsto, por lo que debe reconocerse la validez del decreto impugnado.



130. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril de dos mil veinte, de conformidad con el considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos reclamados y su certeza, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones diversas y adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.



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 en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 125/2007 y P./J. 92/99 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 1280, con número de registro digital: 170703 y X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, respectivamente.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 33, con número de registro digital: 26355.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 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 27 de febrero 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 73/2020, promovida por el Instituto Nacional Electoral.

En sesión pública celebrada el dos de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 73/2020, en la que se reconoció la validez del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril de dos mil veinte.

Por unanimidad, el Pleno de la Suprema Corte determinó que la controversia era procedente ya que las cuatro causales de improcedencia planteadas por la autoridad demandada eran infundadas. De igual modo, al analizar la constitucionalidad del decreto impugnado el Pleno reconoció su validez por unanimidad, pues estimó que la reducción de los tiempos fiscales del Estado en radio y televisión durante el periodo ordinario no transgrede las atribuciones constitucionales del Instituto Nacional Electoral (INE) ni el derecho de acceso a la información.

Si bien coincido con la procedencia de la presente controversia, así como con la validez del decreto impugnado, presento este voto concurrente en relación específicamente con el considerando sexto de la sentencia –relativo al estudio de las causas de improcedencia invocadas– pues no comparto en su totalidad las razones esgrimidas por la mayoría en ese punto. En particular, considero que las tres primeras causales de improcedencia debieron desestimarse por razones y argumentos distintos a los finalmente adoptados en la sentencia.

I. El argumento de la mayoría

Como ya mencioné, en su considerando sexto la sentencia analiza y desestima las diversas causas de improcedencia planteadas por el Poder Ejecutivo.

En relación con la **primera causal de improcedencia** –en la cual el Ejecutivo sostuvo que la controversia era improcedente pues se promovió en contra de normas generales o actos *en materia electoral*– la sentencia retoma la **controversia constitucional 114/2006**¹ en la que se delinearon criterios sobre el alcance de la materia electoral para efectos de dicha vía.²

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 primer párrafo, D.O.F. 15 de octubre de 2012)



Asimismo, recuerda que para efectos de la controversia constitucional debe distinguirse entre materia electoral "directa" e "indirecta", la directa recae sobre el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, que se rigen por normativa y medios de impugnación especializados; mientras que la indirecta es aquella que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos que no giran en torno a la emisión del voto. Lo anterior, en el entendido de que aquellas controversias que recaigan sobre materia electoral indirecta sí pueden ser conocidas por la Corte.³

Así, aplicando tales criterios al caso, la mayoría concluyó que no se actualiza la causal invocada por el Poder demandado ya que el decreto impugnado versa sobre "materia electoral indirecta". Ello, pues únicamente modifica el pago en especie que deben realizar los concesionarios de radio y televisión, por el uso del espectro radioeléctrico, reduciendo de dieciocho a once minutos el tiempo de transmisión disponible para ser administrado por el INE, en tiempos ordinarios, sin que se trate de una norma general en materia electoral, en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.

Adicionalmente, la sentencia refiere que en el caso se actualiza la *excepción* citada en la **controversia constitucional 114/2006**, pues el instituto actor acudió al presente juicio alegando una afectación directa sobre sus atribuciones constitucionales. Además, se determinó que, de acuerdo con el argumento de la relativa *residualidad* de las controversias, dado que el instituto actor no puede intervenir como promovente en ningún medio de impugnación en materia electoral, *este medio de control es la única vía disponible para defender los derechos del promovente, a efecto de no dejarle en estado de indefensión*.

"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 sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

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

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

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

"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. ..."



Por otra parte, en cuando a la **segunda causal de improcedencia** –en la que el Ejecutivo argumentó que la controversia constitucional no era la vía idónea para resolver la litis planteada, sino los medios de impugnación en materia electoral– la mayoría determinó que la apreciación de la constitucionalidad y naturaleza de normas generales impugnadas es competencia exclusiva de esta Suprema Corte y, por tanto, excluyente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, de conformidad con la **acción de inconstitucionalidad 9/2001**, resuelta por el Pleno.

Adicionalmente, se explicó que en los recursos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral en relación con este tema, ésta solamente analizó el acuerdo Instituto/CG90/2020, emitido por la parte actora en cumplimiento al decreto impugnado, mientras que lo que aquí se reclama es una norma general. Además, el propio Tribunal Electoral calificó como *ineficaces* los agravios tendentes a combatir el decreto impugnado, por estar relacionados con el análisis de constitucionalidad de las atribuciones que en materia fiscal le corresponden al Poder Ejecutivo, por lo que no podía ser analizada por la Sala Superior.

Finalmente, en cuanto a la **tercera causal de improcedencia** –en la que el Poder demandado argumentó la existencia de *cosa juzgada*– la mayoría determinó, a partir de diversos criterios doctrinales así como las consideraciones derivadas de la **solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2011**, que en el caso no se actualiza la referida figura de *cosa juzgada*, pues no existe identidad entre lo planteado en los recursos interpuestos ante el Tribunal Electoral y el decreto que hoy impugna el instituto actor.⁴

II. Razones del disenso

Estoy de acuerdo en que las causas de improcedencia mencionadas son infundadas, sin embargo, lo hago por consideraciones distintas.

i. Sobre la alegada naturaleza electoral de la norma impugnada

Si bien coincido en que esta causal es infundada, considero que para sostener esta conclusión bastaba con señalar **(i)** que el INE es un órgano legitimado para promover controversia constitucional;⁵ **(ii)** que en la demanda se alegan vio-

⁴ **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; ..."

⁵ Cuyo texto a la presentación de la demanda señalaba: "VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley".



laciones directas a facultades constitucionales,⁶ y (iii) que en el caso no se actualiza la excepción relativa a que se trate de *materia electoral directa*.⁷ Lo anterior, sin que sea necesario argumentar, además, que la controversia constitucional es una vía de control *residual* que permite al INE impugnar aquellas cuestiones que no son impugnables a través de otros medios de control constitucional electoral,⁸ como lo hace el proyecto.

⁶ Vigente al momento de la interposición de la demanda de controversia.

1 Controversia constitucional 114/2006, resuelta en sesión del Pleno del dieciséis de agosto de dos mil siete.

2 En dicho precedente se dijo que: 1) la Corte debe cerciorarse de que no se impugnen "leyes electorales", interpretando tal expresión de acuerdo con los criterios de este Alto Tribunal en acciones de inconstitucionalidad; 2) si se supera el criterio anterior, debe comprobarse que no se impugnen actos y resoluciones cuyo conocimiento haya sido atribuido a las autoridades jurisdiccionales electorales, los cuales son considerados como materia electoral directa; 3) finalmente, debe verificar que se actualice la competencia de la Corte conforme a la Constitución y las leyes reglamentarias.

3 Lo anterior quedó asentado en la jurisprudencia de rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL."

4 De acuerdo con la sentencia, el objeto de la litis en el presente caso es distinto, mientras que en el procedimiento sustentado ante el Tribunal Electoral los partidos políticos acudieron a defender su prerrogativa de acceso permanente en los tiempos de radio y televisión; el instituto actor acudió a la presente controversia alegando una invasión de sus atribuciones constitucionales, como autoridad única en la administración de los tiempos del Estado.

5 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:

"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 sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

(Artículo vigente al momento de la presentación de la demanda).

6 En concreto, el INE argumenta que el decreto impugnado vulnera sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 41, base III, apartados A y B de la Constitución, al trastocar los tiempos del Estado que le corresponde administrar.

7 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:

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

⁸ De hecho, en la ya citada **cc 114/2006**, expresamente se dijo que: "Lo que no podría hacerse, en ningún caso, y por poner un ejemplo, es usar el argumento de la relativa residualidad de la vía de



En efecto, en mi opinión, para desestimar el argumento del Poder demandado bastaba con referir –como de hecho lo hace la propia sentencia en una primer parte– que al resolver la **controversia constitucional 114/2006**⁹ el Pleno señaló que tratándose de controversias constitucionales la "materia electoral" se ubica en un *punto intermedio* entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad y la definición estricta aplicable en el juicio de amparo; para lo cual resulta indispensable atender a la distinción que ha hecho este Alto Tribunal entre materia electoral "directa" e "indirecta". En efecto, de acuerdo con esta distinción, la materia electoral "directa" se relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. En cambio, la materia electoral "indirecta" se refiere a aquellas cuestiones que no inciden de forma directa en procedimientos electorales y que, en consecuencia, sí puede ser conocida por esta Suprema Corte vía controversia constitucional.

Si se asume dicha distinción, en el caso es evidente que el decreto impugnado no es de naturaleza electoral "directa", pues no se relaciona con la integración de poderes públicos mediante el voto ciudadano. Su naturaleza *es más bien fiscal*, pues autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el impuesto al que se refiere la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, de 1968. De manera particular, lo que el decreto establece es que los concesionarios pagarán la contribución con 11 minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con 21 minutos diarios en las de radio. Además, si bien es cierto que dicha disposición podría incidir en la materia electoral –en tanto podría impactar el tiempo asignado al INE, tanto para fines propios como para su repartición entre los partidos políticos– también lo es que tal incidencia sólo sería *indirecta*, en los términos y a apuntados.

las controversias para adicionar una vía de impugnación a actos electorales cuando se hayan agotado ya los recursos previstos para ello en la normativa que rige el acceso a la jurisdicción electoral. Los estándares anteriores, en otras palabras, se deben aplicar siempre con prudencia y atención a las particularidades del caso y a la integridad del sistema, para no traicionar su funcionalidad misma como instrumentos de análisis."

⁹ Dicho criterio ha sido reiterado en diversas ocasiones por el Pleno. Por ejemplo, recientemente en las controversias constitucionales 28/2019, 38/2019 y 39/2019, todas resueltas en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte.



Por estas razones es que considero que esta Suprema Corte era plenamente competente para conocer de la impugnación planteada por el INE por esta vía¹⁰ y, por ende, la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo resulta infundada.

ii. Sobre la alegada falta de idoneidad de la controversia constitucional para resolver la litis planteada

Coincido con la sentencia que esta causal es infundada, toda vez que la controversia constitucional *sí es la vía idónea* para analizar la constitucionalidad del decreto impugnado. Sin embargo, llego a esa conclusión por razones igualmente distintas a las de la mayoría.

En mi opinión, la idoneidad de la presente vía no deriva –como entiende la sentencia– en que *"en la apreciación de la constitucionalidad y naturaleza de las normas generales impugnadas esta Suprema Corte ejerce una competencia que le es exclusiva y, por tanto, excluyente [del Tribunal Electoral]."* Como se sabe, a partir de la reforma constitucional del año dos mil siete, el Poder Reformador de la Constitución otorgó al Tribunal Electoral la facultad de resolver sobre la *"no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la [Constitución]"* en cada caso concreto. Por tanto, me parece impreciso sostener que la Suprema Corte detenta un monopolio o exclusividad sobre el control constitucional de leyes electorales.¹¹

A mi juicio, la idoneidad de la presente vía se justifica más bien en el hecho de que se trata de una controversia constitucional que satisface los extremos del artículo 105, fracción I, de la Constitución, en tanto que, como se dijo: **(i)** fue promovida por un órgano legitimado,¹² **(ii)** en ella se alega una violación di-

¹⁰ Una conclusión similar sostuvo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios electorales SUP-JE-28/2020 y SUP-JE-29/2020. En estos asuntos, el tribunal desechó las demandas de los partidos políticos PRD y MC en contra del mismo decreto analizado en este caso, al considerar que es de naturaleza "netamente fiscal" y, por ende, excede el ámbito de su competencia.

¹¹ En todo caso, tal monopolio versaría únicamente sobre la modalidad del control (abstracto) y los efectos (generales) del medio que esta Suprema Corte está facultada para conocer, pero no sobre la materia.

¹² **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:

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

"...



recta a una facultad constitucional,¹³ y (iii) no se actualiza la excepción relativa a que se trate de materia electoral directa. Además, no se trata de un caso en el que fuera necesario agotar alguna vía o medio de defensa previo, pues en la demanda se hacen valer *violaciones directas* a la Constitución y es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, cuando se plantean *violaciones directas* a la Constitución, no es necesario agotar recursos previos.¹⁴ Y, en todo caso, como demuestra la resolución SUP-JE-28/2020 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mencionada con anterioridad, *no existe una vía legal alternativa* que le permitiera al INE combatir la constitucionalidad del decreto bajo estudio.

Por estas razones considero que debió desestimarse la segunda causal de improcedencia planteada por la autoridad demandada.

iii. Sobre la alegada existencia de cosa juzgada

Por último, aunque coincido también con la mayoría en que en el caso no se actualiza la causal de improcedencia de *cosa juzgada*, nuevamente lo hago por razones distintas.

A diferencia de la mayoría, considero que para contestar esta causal no era necesario recurrir a criterios doctrinales sobre los alcances de la figura de la cosa juzgada, ni hacer un comparativo sobre la identidad de partes, objeto o conceptos de invalidez, entre la demanda bajo estudio y lo resuelto por el Tribunal Electoral en el recurso de apelación SUP-RAP-22/2020. Lo anterior, toda vez que, de acuerdo con lo expresamente previsto en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹⁵ para que exista cosa juzgada en este medio de control se requiere que se trate de normas generales o actos que hubieren sido materia de una eje-

"I). Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

(Artículo vigente al momento de la presentación de la demanda).

¹³ En concreto, el INE argumenta que el decreto impugnado vulnera sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 41, base III, apartados A y B de la Constitución, al trastocar los tiempos del Estado que le corresponde administrar. Página 95 del escrito de demanda.

¹⁴ Así lo reiteró recientemente el Pleno en la controversia constitucional 282/2019, resuelta en sesión del seis de abril de dos mil veintiuno.



cutoria dictada "en otra controversia constitucional ... en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Así pues, dado que la resolución respecto de la cual se alegó la supuesta existencia de cosa juzgada no derivó de una controversia constitucional propiamente dicha, sino de un medio de impugnación resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es evidente que no se cumplen los extremos previstos en la ley reglamentaria para la existencia de "cosa juzgada" (ni siquiera de forma refleja) por lo que, a mi juicio, deviene innecesario analizar si existe realmente identidad de objeto, litis y partes entre ambas resoluciones. Esto se corrobora si se toma en consideración que, conforme al principio *pro actione* reconocido por nuestra Constitución, las casuales de improcedencia deben ser interpretadas por regla general de forma restringida y excepcional.

Por todo lo anterior, aunque estuve de acuerdo con el sentido de la decisión, me aparto de los argumentos y razones esgrimidas por la mayoría en relación con las causales de improcedencia planteadas por la autoridad demandada.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 125/2007 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, con número de registro digital: 170703.

Este voto se publicó el viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"IV. Contra normas generales o actos **que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia**, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, **en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**"



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ANALIZAR LA OPORTUNIDAD DE LA PROMOVIDA EN CONTRA DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS, DEBE ATENDERSE AL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, POR TRATARSE DE NORMAS QUE REGULAN SITUACIONES JURÍDICAS GENERALES.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUALQUIERA DE LOS TRES PODERES DE LOS ESTADOS SE ENCUENTRA LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA A LA QUE PERTENECEN.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS QUE TENGAN EL CARÁCTER DE PRESIDENTE Y DE SECRETARIO DE LA MESA DIRECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENEN LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE DICHO PODER (ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 11, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE CONSIDERARSE COMO IMPUGNADA LA TOTALIDAD DE LA MODIFICACIÓN DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA CUANDO SE CUESTIONA TANTO SU FUNDAMENTACIÓN COMO SU MOTIVACIÓN.

VI. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

VII. SALUD. EL LEGISLADOR FEDERAL DETERMINÓ LA FORMA Y LOS TÉRMINOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA FEDERACIÓN EN LA MATERIA, A TRAVÉS DE LA LEY GENERAL DE SALUD.



VIII. SALUD. CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD, DICTAR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS A LAS QUE QUEDARÁ SUJETA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.

IX. SALUD. ES INNECESARIO QUE LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN LA MATERIA SEAN SIGNADAS POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL.

X. DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

XI. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SU CONCEPCIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN.

XII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SU NATURALEZA Y PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN.

XIII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. POR REGLA GENERAL, PARA SU MODIFICACIÓN DEBE CUMPLIRSE CON EL PROCEDIMIENTO PARA SU ELABORACIÓN, PERO, EXCEPCIONALMENTE, CUANDO NO SUBSISTAN LAS CAUSAS QUE MOTIVARON SU EXPEDICIÓN, ES POSIBLE MODIFICARLAS O CANCELARLAS SIN SEGUIR DICHO PROCEDIMIENTO.

XIV. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA EXCEPCIÓN PARA SU MODIFICACIÓN NO SE SURTE CUANDO SE PRETENDAN CREAR NUEVOS REQUISITOS O PROCEDIMIENTOS, O BIEN, INCORPORAR ESPECIFICACIONES MÁS ERICTAS EN DICHAS NORMAS.

XV. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA NOM-046-SSA2-2005.

XVI. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. DEBEN AJUSTARSE A LO DISPUESTO EN LAS LEYES GENERALES DE LAS MATERIAS RESPECTIVAS.



XVII. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA NOM-046-SSA2-2005 DEBE AJUSTARSE A LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.

XVIII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. CONSTITUYE UN SERVICIO DE EMERGENCIA MÉDICA.

XIX. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PROTEGE EL DERECHO DE TODA PERSONA A DECIDIR DE MANERA LIBRE E INFORMADA SOBRE EL ESPACIAMIENTO DE LOS HIJOS Y A LA AUTONOMÍA REPRODUCTIVA, LO QUE A SU VEZ INCLUYE LA ELECCIÓN Y LIBRE ACCESO A TODAS LAS FORMAS DE ANTICONCEPCIÓN, A LAS TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN ASISTIDA Y A LA EVENTUAL INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO.

XX. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LAS AUTORIDADES MÉDICAS INCURREN EN UNA CONCULCACIÓN GRAVE DE DERECHOS HUMANOS AL NEGAR DICHA INTERRUPCIÓN CUANDO EL PRODUCTO ES CONSECUENCIA DIRECTA DE UNA VIOLACIÓN SEXUAL.

XXI. DERECHO A LA AUTONOMÍA REPRODUCTIVA. LA MUJER Y LAS PERSONAS CON CAPACIDAD DE GESTAR SON TITULARES EXCLUSIVOS DEL DERECHO A DECIDIR LA CONTINUACIÓN O INTERRUPCIÓN DE SU EMBARAZO.

XXII. INTERRUPCIÓN DEL EMBARAZO. CASO EN QUE LA TEMPORALIDAD ESTABLECIDA PARA LLEVARLA A CABO CUANDO EL EMBARAZO ES PRODUCTO DE UNA VIOLACIÓN IMPACTA NEGATIVAMENTE EN EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DE LA MUJER.

XXIII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. EL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN EN MATERIA DE MATERNIDAD NO PUEDE RESTRINGIRSE CUANDO LA CAUSA DE LA CONCEPCIÓN SEA PRODUCTO DE UNA VIOLACIÓN.



XXIV. NORMAS OFICIALES MEXICANAS. ACTUALIZACIÓN DEL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PARA MODIFICAR LA NOM-046-SSA2-2005 ("MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN").

XXV. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. LAS AUTORIDADES MÉDICAS DE TODO EL PAÍS DEBEN PROPORCIONARLA A TODA AQUELLA PERSONA QUE LO SOLICITE, SIN QUE SEA NECESARIA AUTORIZACIÓN JUDICIAL O MINISTERIAL ALGUNA, AL TRATARSE DE UNA URGENCIA MÉDICA DE ATENCIÓN INMEDIATA ("MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN").

XXVI. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. EL HECHO DE QUE SE REALICE DICHO PROCEDIMIENTO SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL NO ES MOTIVO DE SANCIÓN O SUSPENSIÓN ALGUNA PARA EL PERSONAL QUE PARTICIPE EN ÉL NI PARA LA PERSONA A LA QUE SE LE PRACTIQUE ("MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN").

XXVII. INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO. CONFORME AL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA SALUD Y SU PROTECCIÓN, NO BASTA CON TENER LIBERTAD PARA ADOPTAR AUTÓNOMAMENTE LAS DECISIONES ACERCA DE LA PROPIA SALUD, SINO QUE ES FUNDAMENTAL PODER EJECUTARLAS ADECUADAMENTE, POR LO QUE DEBE EXISTIR TODA LA INFRAESTRUCTURA PARA PODER LLEVARLA



A CABO ("MODIFICACIÓN DE LOS PUNTOS 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9 DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR, PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2016. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 26 DE MAYO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARÍA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

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

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el nueve de mayo de dos mil dieciséis en la oficina de Correos de México, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete del mismo mes y año, Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez y Armando Reyes Ledesma, ostentándose como presidente y secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Baja California, promovieron controversia constitucional, en la que demandaron la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:¹

Autoridades demandadas:

- I. Secretaría de Salud del Gobierno de la República.
- II. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud.

¹ Cuaderno principal de la controversia constitucional 54/2016. Fojas 1 a 15.



III. Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades.

Acto cuya invalidez se demanda:

I. La aprobación y publicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

2. SEGUNDO.—Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados como violados. Del escrito de demanda de la parte actora se desprenden como preceptos constitucionales violados los artículos 16, 40, 41, 71, 116 y 133.

3. TERCERO.—Antecedentes. De los antecedentes del caso narrados en la demanda se desprende, en síntesis, lo siguiente:

4. El once de marzo de dos mil dieciséis, el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, ordenó publicar las modificaciones a los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana "NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar", para quedar como "NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención"; modificaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

5. De la publicación consultable en el portal de Internet del Diario Oficial de la Federación se desprende lo siguiente:

"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada



de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante entendiéndose su actuación, basándose en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5 de la Ley General de Víctimas."

6. Por otro lado, el Código Penal del Estado de Baja California, en la fracción II de su artículo 136 establece lo siguiente:

"Artículo 136. Aborto no punible.—El aborto no será punible:

"...

"II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial.—Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica."

7. CUARTO.—Conceptos de invalidez. De la lectura integral de la demanda se desprende que el Poder Legislativo actor hizo valer, esencialmente, los siguientes argumentos.

8. La NOM-046-SSA2-2005, posterior a las modificaciones impugnadas, establece en su punto 6.4.2.7 que: "En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor conforme a las disposiciones jurídicas aplicables."



9. El aludido numeral carece de fundamentación y motivación, violentando lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, lo que por sí solo debe ser suficiente para declarar la invalidez de la norma.

10. La norma oficial mexicana, que constituye el acto impugnado, transgrede lo dispuesto en los artículos 40, 41, 71, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que violenta el principio de división de poderes y la supremacía constitucional.

11. Lo anterior deriva de la omisión de las autoridades demandadas de incluir en los supuestos establecidos en la norma impugnada, la "denuncia penal por el delito de violación ante la Agencia de Ministerio Público de orden Común", para que las víctimas puedan optar por la interrupción voluntaria del embarazo.

12. QUINTO.—**Registro, admisión y trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 54/2016.²

13. Asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento, en razón de turno por conexidad, en virtud de que mediante proveídos de seis y veintisiete de mayo se le turnaron las diversas controversias constitucionales 45/2016 y 53/2016, promovidas, respectivamente, por los Poderes Legislativo de Aguascalientes y Ejecutivo de Baja California, en las cuales se impugna la misma norma.

14. Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil dieciséis,³ el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a la autoridad demandada, reconociendo como tal al Poder Ejecutivo Federal, para que formulara su respectiva contestación.

² *Ibidem*. Foja 31.

³ *Ibidem*. Fojas 32 a 34 vuelta.



15. Finalmente, en el referido auto, el Ministro instructor mandó dar vista a la procuradora general de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera, ordenando, además, requerir al demandado para que, al rendir su contestación, envíará a este Alto Tribunal copias certificadas de los antecedentes del acto impugnado.

16. SEXTO.—**Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo Federal.** La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en síntesis, contestó lo siguiente:⁴

a) Contestación a los hechos:

17. Afirmó el hecho consistente en la orden de publicar las modificaciones de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999.

18. Asimismo, refirió que resultaban ciertos los hechos relativos a la publicación, en el Diario Oficial de la Federación y su portal de Internet, de las modificaciones a los Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005.

19. El resto de los hechos narrados en el escrito de demanda no los afirmó ni negó por considerar que no eran hechos propios del Poder Ejecutivo Federal.

b) Causal de sobreseimiento:

20. Se aduce que el Poder Legislativo del Estado de Baja California, a pesar de sus pretensiones, sólo combate el primer párrafo de la modificación al punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, puesto que en su demanda únicamente se refiere a la omisión de establecer la "denuncia penal por el delito de violación ante la Agencia de Ministerio Público de orden común", como supuesto para que las víctimas puedan realizarse la interrupción voluntaria del embarazo.

⁴ Ibidem. Fojas 47 a 65 vuelta.



21. Derivado de lo anterior, el consejero jurídico federal considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

22. En ese sentido, alega que respecto de los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7, así como de los puntos 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.3 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, no se advierten razonamientos que constituyan causa de pedir, por lo que estima que deberá decretarse el sobreseimiento respecto de dichas porciones normativas.

c) Consideraciones:

23. El objeto de la ahora denominada NOM-046-SSA2-2005 es establecer los criterios para la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a los usuarios de los servicios de salud en general, y en particular, a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual. Dicha norma oficial mexicana está dirigida a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como sus prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado.

24. Las modificaciones realizadas a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 armonizan las actuales definiciones contenidas en la Ley General de Víctimas y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, de la siguiente manera:

I. Se deja de utilizar el término "*aborto médico*" y se sustituye por el de "*interrupción voluntaria del embarazo*", para homologar la norma impugnada al contenido de la fracción IX del artículo 30 de la Ley General de Víctimas.

II. Se establece que en caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los términos previstos en los casos permitidos por la ley.



III. Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica deberán prestar los servicios de interrupción del embarazo, pero sólo en los casos permitidos por la ley, debiendo precisar que el embarazo es producto de una violación y, en caso de ser menor de doce años, a solicitud de su padre o madre, o a falta de éstos, de su tutor, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

IV. Con las modificaciones a la NOM-190-SSA1-1999, se deja requerir la "autorización de autoridad competente", y se requiere únicamente la solicitud por escrito "bajo protesta de decir verdad", fundándose en el principio de "buena fe" acorde a lo establecido en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.

V. Bajo dicho principio, ya no es indispensable que las instituciones verifiquen si el embarazo es producto de una violación, por lo que la norma impugnada se ajusta al sistema de atención que previene la Ley General de Víctimas, garantizando el acceso al servicio de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley.

VI. La norma oficial mexicana que constituye el acto impugnado, no encuentra fundamento en normas legales, federales o locales, en materia penal, sino en los artículos 39, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3, fracción XV Bis, 13, inciso A, fracción I, 133, fracción I, 134, fracción I, 145 y 393 de la Ley General de Salud; 40, fracciones III y XI, 43 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

VII. Por tanto, no se pretende ni se puede regular otra materia que no sean las relacionadas con normalización, salud en general y prestación de servicios de salud en particular.

d) Validez del acto impugnado:

25. El Ejecutivo Federal considera que las modificaciones a la norma oficial impugnada se encuentran debidamente fundadas y motivadas, conforme a lo siguiente:



Fundamentación:

26. El numeral 6.4.2.7 de la norma impugnada encuentra su fundamentación en las atribuciones conferidas a la Secretaría de Salud por los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3, fracciones I, XV y XVI, 4, fracción III, 13, apartado A, fracciones I y IX, 133, fracción I y 393, párrafo primero, de la Ley General de Salud; 3, fracción XI, 38, fracción II, 40, fracciones III y XI, 41 y 43 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y 2, apartado A, fracción II, 8, fracción V, 10, fracciones VII y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

27. De dicha normatividad se desprende que: (I) la Secretaría de Salud se encuentra facultada para establecer disposiciones generales de observancia obligatoria en todo el país; (II) la prestación del servicio de salud y atención médica en el territorio nacional compete a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, la cual se rige por normas oficiales mexicanas, las cuales serán expedidas por la Secretaría de Salud; y, (III) entre las materias de salubridad general, se encuentra la prevención y el control de enfermedades y accidentes.

28. De modo que, si la Secretaría de Salud es una autoridad sanitaria, cuyas funciones incluyen la de dictar criterios técnicos para que los diferentes sectores del Servicio Nacional de Salud presten servicios de atención médica a víctimas de violencia familiar o sexual, es factible afirmar que la referida dependencia del Ejecutivo Federal se encuentra facultada para emitir las modificaciones impugnadas.

29. En dichos términos, las modificaciones a la norma oficial mexicana impugnada se encuentran debidamente fundadas, ya que fueron emitidas por la autoridad competente, actuando en el marco de la ley, y dentro de los límites de sus facultades y atribuciones conferidas por los ordenamientos antes mencionados.

Motivación:

30. El nueve de enero de dos mil trece se publicó la Ley General de Víctimas, razón por la cual se consideró necesaria la modificación de los puntos



6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana impugnada, a efecto de homologar su contenido.

31. Así, se armonizaron las definiciones de la NOM-190-SSA1-1999 con las establecidas en la Ley General de Víctimas y el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, conforme a lo siguiente:

- Se deja de utilizar el término "*aborto médico*" y se sustituye por el de "*interrupción voluntaria del embarazo*" (fracción IX del artículo 30 de la Ley General de Víctimas).

- Se estableció que en caso de embarazo por violación, las instituciones públicas de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo, **sólo en los casos permitidos por ley, con lo que se respeta la competencia de las entidades para legislar lo concerniente al delito de aborto** (artículos 29 y 30 de la Ley General de Víctimas y 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica).

- Para la interrupción del embarazo producto de una violación, se deja de requerir la "*autorización de autoridad competente*", ahora únicamente se requerirá la solicitud por escrito de la víctima "*bajo protesta de decir verdad*", fundándose en el principio de "*buena fe*" (artículos 4, 5, 29 y 30 de la Ley General de Víctimas y 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica).

- En relación con las víctimas menores de edad, a partir de los doce años, se deja de requerir autorización de los padres, o de quien ejerza la patria potestad, para realizar la interrupción voluntaria del embarazo (artículos 29, 30 y 109 de la Ley General de Víctimas).

32. Por tanto, las modificaciones a la norma oficial impugnada, se encuentran debidamente fundadas y motivadas, en términos del artículo 16 constitucional.

33. Por otra parte, también se refiere en la contestación a la demanda que la autoridad emisora no viola los principios de división de poderes y supremacía



constitucional, puesto que las modificaciones a la norma impugnada se realizaron en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, así como en la normatividad secundaria.

34. En ese orden de ideas, las modificaciones impugnadas no violan los principios de división de poderes ni de supremacía constitucional, ya que no se está legislando en cuanto a la denuncia penal por el delito de violación, pues únicamente se establecen criterios para la prevención y atención médica de las personas que resulten afectadas por la comisión de un delito en el cual se haya ejercido violencia física, psicológica o sexual, respetando la legislación penal aplicable.

35. Finalmente, se aduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 54/2009, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, sentó criterios que permiten asegurar que el acto impugnado no invade la esfera de atribuciones del Congreso del Estado de Baja California, en virtud de que no se regulan cuestiones de orden criminal, sino temas de carácter técnico que establecen los criterios y procedimientos que permiten proteger y promover la salud; es decir, se refiere a la evaluación y atención de víctimas de violación desde un punto de vista médico, y no desde el contexto penal; y, entre otras cuestiones, que la aplicación del punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana está sujeta a que se trate de un caso permitido por la ley, por lo que no exime a los prestadores de los servicios de salud del cumplimiento de las leyes que resulten aplicables, ya sean federales o locales.

36. SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La entonces procuradora general de la República, en su carácter de representante social y parte legítima en la controversia constitucional, manifestó fundamentalmente lo siguiente:⁵

a) Causales de improcedencia:

37. Respecto a la causal de improcedencia a la que se refiere el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria

⁵ *Ibidem*. Fojas 102 a 129.



de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, invocada por el Ejecutivo Federal, la titular de la Procuraduría General de la República consideró que debe ser desestimada, en virtud de que para determinar si el Congreso de Baja California hizo valer argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial impugnada, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice el estudio de fondo del asunto.

38. No obstante lo anterior, precisa que la cuestión efectivamente planteada por el Poder actor consistió en que, la autoridad demandada invadió su esfera de atribuciones, al omitir la "denuncia penal por el delito de violación ante la Agencia de Ministerio Público de orden común", para que las personas afectadas por dicho ilícito pudieran realizarse la interrupción voluntaria del embarazo, conculcando así los principios de fundamentación y motivación.

b) Conceptos de invalidez:

39. La titular de la Procuraduría General de la República consideró infundado el argumento de invalidez, relativo a que el punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana, que constituye el acto impugnado, transgrede los principios de fundamentación y motivación, establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40. En ese tenor, aduce que la norma oficial impugnada fue emitida por la Secretaría de Salud, dependencia que es la competente para emitir las normas oficiales mexicanas relativas a la prestación de servicios de salud.

41. Adicionalmente, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Salud con base en un mandato constitucional, por lo que dicha norma general forma parte de la Ley Suprema.

42. En consecuencia, la Secretaría de Salud emitió la norma oficial impugnada con base en las atribuciones que el artículo 13, apartado A, fracción I, de la citada Ley General de Salud le confiere, por lo que resulta debidamente fundada.



43. Ahora bien, en lo relativo a la adecuada motivación, la titular de la Procuraduría General de la República destaca que de la parte considerativa de la publicación de la norma oficial se desprende lo siguiente:

"Que a partir de la publicación de la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013, **se considera necesario la modificación de los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9** en el cuerpo de la norma, a efecto de homologar el contenido de estos numerales **a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas.**"

44. Así, la modificación al punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial atendió a la necesidad de homologar y guardar congruencia con las disposiciones de la Ley General de Víctimas.

45. Consecuentemente, el contenido del punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial impugnada encuentra total apego a lo previsto en la Ley General de Víctimas, así como en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Servicios de Prestación de Servicios de Atención Médica, encontrándose debidamente motivada.

46. Por tanto, contrario a lo manifestado por el Congreso de Baja California, la procuradora general de la República considera que el punto controvertido se encuentra debidamente fundado y motivado.

47. Respecto al concepto de invalidez en el que se aduce que el punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana impugnada transgrede los principios de división de poderes y de supremacía constitucional establecidos en los artículos 40, 41, 71, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la titular del órgano de representación social lo considera infundado.

48. En ese tenor, estima que no se advierte la intromisión del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, en cuestiones propias de otra potestad, en virtud de que el artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud, prevé que la referida dependencia federal cuenta con la competencia para emitir normas oficiales mexicanas en materia de salubridad general.



49. Asimismo, estima que no se vulnera la prohibición a la no dependencia, toda vez que la Secretaría de Salud no impide, mediante las modificaciones a la norma oficial mexicana en cuestión, que el Poder Legislativo del Estado de Baja California actúe de manera autónoma.

50. Además, manifiesta que tampoco se transgrede la prohibición a la no subordinación, pues con el acto impugnado no se limitan las decisiones del Congreso Local accionante, ni se le subordina a lo que se determine en la norma oficial mexicana, toda vez que la emisión de los referidos lineamientos fue en estricto apego a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

51. Finalmente, solicita que se realice una interpretación conforme, y señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá advertir que el punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana materia del acto impugnado, específicamente, en la porción que contempla: "en los casos permitidos por la ley", debe interpretarse en el sentido de que el operador, previo a realizar cualquier acción tendente a la interrupción legal del embarazo de menores de edad en casos de violación, deberá remitirse a la legislación de la materia, a efecto de advertir los supuestos en los que tal acción se encuentra permitida.

52. Al respecto, la titular de la representación social asevera que la citada porción normativa impide que el personal de salud que interviene en el proceso de interrupción del embarazo conozca claramente cuál es el procedimiento correcto para practicarlo, en virtud de que, al no ser peritos en derecho, podrían interpretar la norma controvertida de forma directa, es decir, sin verificar los supuestos en que la legislación vigente lo permita, o bien, al no comprender los alcances de la legislación vigente consultada, podrían negarse a realizar la interrupción del embarazo, aun cuando fuera factible.

53. Otro aspecto que advierte la procuradora general de la República que podría ocasionar la falta de certeza jurídica de la norma, consiste en lo previsto en el punto 4.1, que establece lo siguiente:



"**4.1. Aborto médico**, terminación del embarazo realizada por personal médico, en los términos y plazos permitidos de acuerdo con la legislación local aplicable y previo cumplimiento de los requisitos específicos establecidos en ésta."

54. Refiere que dicho numeral transcrito se contrapone con el punto 6.4.2.7 previamente citado, puesto que por un lado, el primero de ellos estipula que la terminación del embarazo se realizará conforme a la legislación local aplicable, es decir, en el caso resultaría viable obedecer lo dispuesto en el artículo 136 del Código Penal de Baja California, que prevé la presentación de la denuncia correspondiente al delito de violación como requisito para la interrupción del embarazo.

55. Por tal motivo, y para garantizar el principio de certeza jurídica, la representación social insta al Máximo Tribunal a determinar los alcances del punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana que constituye el acto impugnado, para que, mediante una "interpretación conforme", se aclare al personal que interviene en el proceso de aborto en caso de violación, la forma en que correctamente deberán de proceder.

56. OCTAVO.—Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el doce de septiembre de dos mil dieciséis se llevó a cabo 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 del mismo ordenamiento legal, 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.⁶

57. El seis de agosto de dos mil diecinueve el secretario general de Acuerdos de esta Suprema Corte informó a la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad que el Pleno de este Alto Tribunal había desechado el proyecto de resolución de la

⁶ *Ibidem*. Fojas 142 a 143 vuelta.



controversia constitucional 54/2016 y acordó que el expediente se retornara conjuntamente al señor Ministro que se determinara para las controversias constitucionales 53/2016 y 45/2016.

58. En acuerdo de presidencia de doce de agosto de dos mil diecinueve, se acordó que la presente controversia constitucional se retornara al Ministro Eduardo Medina Mora I., a efecto de que formulara el proyecto de resolución que en derecho procediera.

59. Posteriormente, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal de diez de octubre de dos mil diecinueve, se retornó la presente controversia constitucional al Ministro Luis María Aguilar Morales, en virtud de que mediante proveído de esa misma fecha se le designó con ese carácter en las diversas controversias constitucionales 45/2016 y 53/2016, promovidas por el Poder Legislativo de Aguascalientes y el Poder Ejecutivo de Baja California, respectivamente, en las que se impugnan "*diversos actos concretos de contenido igual o similar*" para que continuara actuando como instructor y formulara los correspondientes proyectos de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**

60. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷ 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación «abrogado»,⁸ en relación con el punto

⁷ "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: ... a) La Federación y una entidad federativa; generales (sic)."

⁸ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



tercero,⁹ y el punto segundo, fracción I,¹⁰ del Acuerdo General Número 5/2013, publicado en veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Baja California, por conducto de su Poder Legislativo y la Federación por conducto del Ejecutivo Federal, en el cual se impugnó una norma de carácter general.

SEGUNDO.—Oportunidad

61. A continuación, procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

62. El Poder Legislativo del Estado de Baja California impugna la modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve; dichas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el **veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis**.

63. Si bien el decreto impugnado se trata de un acto formalmente administrativo, sus efectos son materialmente legislativos, en virtud de que la norma

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁹ "TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

¹⁰ "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."



oficial mexicana regula un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.¹¹

64. Aunado a lo anterior, este Pleno ha determinado que las normas oficiales mexicanas trascienden a la esfera de los gobernados creando, modificando y extinguiendo situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales; dado que estas disposiciones normativas deberán ser acatadas por todo el gobernado que se ubique en los supuestos que se señalan, aplicándose tantas veces como los gobernados se ubiquen en dichas hipótesis de manera general, en ese sentido se concluye que se trata de normas que regulan situaciones jurídicas generales.¹²

65. Por ello, para analizar la oportunidad de la presentación de la demanda debe atenderse al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹³ que establece que tratándose de normas generales el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días, y se computará a partir del día siguiente de su publicación o de aquel en que se realice su primer acto de aplicación.

66. En el caso, el plazo debe computarse a partir del día siguiente al de la publicación de las modificaciones a la norma oficial mexicana, la cual tuvo lugar el jueves veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; por ende, el plazo comenzó el **lunes veintiocho de marzo de dos mil dieciséis**, y concluyó el **lunes nueve de mayo del mismo año**, debiendo omitir del cómputo los días viernes veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, por ser día inhábil, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en

¹¹ Cfr. Controversia constitucional 34/2010, página 32.

¹² Cfr. Recurso de reclamación 33/2010-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 66/2010, páginas 33 y 34.

¹³ "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."



el artículo 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de abril, y uno, siete y ocho de mayo de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

67. Asimismo, debe descontarse el cinco de mayo de dos mil dieciséis, por tratarse de día inhábil, según el Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

68. Ahora bien, el oficio por el que se interpuso la presente controversia constitucional se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, según consta de los sellos que aparecen asentados en el sobre que obra en este expediente,¹⁴ consecuentemente, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto en el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia.¹⁵

69. Conforme al citado numeral, para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se envíen vía telegráfica, se requiere: **a)** que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; **b)** que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos

¹⁴ Cuaderno principal de la controversia constitucional 54/2016. Foja 30.

¹⁵ **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, **c)** que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.¹⁶

70. En el caso concreto, como se asentó, el depósito del oficio en el que se promueve se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo, según se desprende del sobre agregado en el presente expediente, en el que aparece asentado un sello del que se lee: "CORREOS DE MÉXICO, Fecha 09/05/2016, Destino: MX MÉXICO", por lo que se cumple con el primer requisito que exige el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia.

71. Por otra parte, como se ha expresado, el numeral en cita dispone que las oficinas de correos o de telégrafos en que debe hacerse el depósito o el envío correspondiente sean aquellas que se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

72. Así, las partes que radiquen fuera del lugar de residencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán presentar sus promociones y recursos

¹⁶ Sirve de apoyo, por analogía, la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes: Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, tesis P./J. 17/2002, página 898, «con número de registro digital: 187268». "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia."



mediante correo certificado o por telégrafo, en los lugares en que tengan su domicilio, a efecto de que tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquéllos, cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este Alto Tribunal, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad para presentar sus promociones o recursos, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia.

73. Del sello plasmado en el sobre que obra agregado en el presente expediente, se advierte que el escrito de demanda se depositó el **lunes nueve de mayo de dos mil dieciséis**, y de la certificación que obra en proveído de veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, realizada por el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, se corrobora que dicho depósito se llevó a cabo en el lugar de residencia del Poder recurrente, ubicado en Mexicali, Baja California.¹⁷ Por tanto, se cumple con el segundo requisito que exige el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia, consistente en que el depósito o envío de las promociones se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; consecuentemente **su presentación resulta oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación activa**

74. Conforme a los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados pueden interponer controversias constitucionales en contra de la Federación. Por su parte, el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional señala 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. Así las cosas, corresponde verificar la personalidad jurídica de quien suscribe la demanda, así como las facultades del cargo que ostenta, a fin de conocer si el Estado está debidamente representado o no.

¹⁷ Cuaderno principal de la controversia constitucional 54/2016. Foja 30.



75. El Poder Legislativo del Estado de Baja California fue representado por el diputado presidente y el diputado secretario de la mesa directiva del dicho poder, quienes acreditaron su personalidad con las copias certificadas de las actas de sesión previa¹⁸ y de instalación¹⁹ de treinta y uno de enero y uno de febrero, ambas de dos mil dieciséis, y cuyas atribuciones para representar a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de tal entidad.²⁰

76. Cabe precisar que de la revisión de la legislación local no se advierte alguna disposición que señale en qué Poder del Estado o en qué funcionario recae la representación de la entidad; únicamente se advierte que el artículo 11 de la Constitución del Estado de Baja California establece que el Supremo Poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²¹

Así, acorde con el criterio sostenido por este Tribunal Pleno, al establecerse en los artículos 49 y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, que el poder público –tanto de la Federación como de los Estados– se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división de poderes que se retoma en el artículo 11 de la Constitución del Estado de Baja California, es incuestionable que cualquiera de esos tres Poderes se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional en defensa de los intereses del Estado al que

¹⁸ A fojas 16 a 23 del expediente consta copia certificada del acta de sesión previa de la Vigésima Primera Legislatura de Baja California para la elección de la mesa directiva que conducirá a los trabajos del segundo periodo ordinario de sesiones que comprenden del uno de febrero al treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, celebrada el treinta y uno de enero del citado año.

¹⁹ A fojas 24 a 28 del expediente consta copia certificada del acta de sesión ordinaria de instalación y apertura del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la Vigésima Primera Legislatura de Baja California, celebrada el uno de febrero de dos mil dieciséis.

²⁰ **"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."

²¹ **"Artículo 11.** ...

"El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

"No pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo. ..."



pertenecen.²² En consecuencia, el Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación para promover controversia constitucional en defensa de los intereses de esa entidad federativa, pues al no existir una norma que establezca en qué funcionario recae dicha representación, debe presumirse²³ en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.²⁴

²² Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 13/2004, página 1272, «con número de registro digital: 181996». "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN DEFENSA DE LOS INTERESES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. Al establecer los artículos 49 y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, que el poder público –tanto de la Federación como de los Estados– se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división de poderes que se retoma en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Durango, es incuestionable que cualquiera de esos tres poderes se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional en defensa de los intereses de la Federación o del Estado al que pertenecen. Lo anterior es así, ya que de exigir que la Constitución o una ley ordinaria otorgara expresamente a un determinado ente, poder u órgano la representación necesaria para promover controversias constitucionales, podría llegarse al extremo de supeditar la defensa de uno de los poderes de un Estado a otro, con la implicación política que ello acarrearía para la división de poderes, lo cual no es acorde con el sistema procesal implantado en el artículo 105 constitucional y en su ley reglamentaria; de ahí que la presunción de la legitimación a que se refiere el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea aplicable únicamente respecto a qué funcionario puede representar legalmente al poder público que es parte en la controversia constitucional, mas no respecto al ente, poder u órgano que deba comparecer a juicio. En consecuencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango cuenta con legitimación para promover controversia constitucional en defensa de los intereses de esa entidad federativa."

²³ Acorde con el criterio contenido en la siguiente tesis, emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Registro digital: 197890. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, materia constitucional, tesis 1a. XVI/97, página 466. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) Porque derive de la legislación que las rige; y b) Porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación. Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, pues sería erróneo considerar que opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de hacer nula la regla establecida



77. Así, se estima que el Poder Legislativo del Estado de Baja California cuenta con legitimación para promover controversia constitucional en defensa de los intereses de esa entidad federativa en términos del citado artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.²⁵

CUARTO.—Legitimación pasiva

78. Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la demandada, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

79. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tiene el carácter de demandada en esta controversia la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo Federal, quien compareció por conducto de Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cuya personalidad fue reconocida en autos.²⁶

80. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía en representación del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece, en la parte que interesa: "... El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será

en la primera parte del primer párrafo del citado artículo 11, ya que de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria, si de cualquier manera se presumiría válida la representación, en términos de la segunda parte de dicho dispositivo, por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades."

²⁴ "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.**"

²⁵ "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."

²⁶ Fojas 44, 46 y 93 del expediente.



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 ..."

81. En tal virtud, de conformidad con los preceptos antes citados, quien signa la contestación de demanda cuenta con la representación que ostenta y el Poder Ejecutivo Federal tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional, al atribuírsele la emisión de la norma que se impugna.

QUINTO.—**Causas de improcedencia**

82. El Poder Ejecutivo Federal, al contestar la demanda, adujo que el Poder Legislativo de Baja California sólo combate el primer párrafo de la modificación al punto 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana controvertida, puesto que la alegada invasión de su ámbito de competencias consiste en que en las modificaciones impugnadas se omite establecer que se deberá presentar denuncia penal por el delito de violación ante la agencia del Ministerio Público del orden común para que las personas afectadas por dicho delito puedan realizarse la "interrupción voluntaria del embarazo"; sin embargo, no hace mención del resto de disposiciones que conforman el acto impugnado, a saber, los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.3 de la norma de mérito.

83. Derivado de lo anterior, el consejero jurídico federal estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

84. Es infundada la causa de improcedencia aducida, toda vez que si bien en la demanda de controversia constitucional se advierte que la accionante aduce conceptos en relación con la modificación al primer párrafo del artículo 6.4.2.7 de la Norma Oficial Mexicana, por considerar que vulnera su esfera competencial, lo cierto es que también refiere en general que se vulnera el principio de división de poderes y que carece de fundamentación y motivación.



85. Así, dado que se cuestiona la fundamentación y motivación para efectuar la *modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve*; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, debe considerarse como impugnada tal modificación en su totalidad, con independencia de que, de resultar infundados tales argumentos, el análisis a las violaciones de fondo se realice respecto del primer párrafo del punto 6.4.2.7 aludido.

SEXTO.—**Contenido de la norma combatida**

86. Para mayor comprensión del contenido de la norma técnica combatida, es conveniente transcribir en su integridad los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la *Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009*, cuya modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis:

"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

"El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante,



entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.

"En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.

"Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.

"Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables."

"6.4.2.8. Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad."

"6.6.1. Corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, así como de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes y de los centros de apoyo disponibles, responsables de orientar a las víctimas sobre los pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social."

"6.7.2.9. Anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo, conforme a la legislación correspondiente."



SÉPTIMO.—Estudio de fondo

87. En este asunto, como se verá en líneas posteriores, los temas competenciales, así como los relativos al procedimiento para la modificación de la norma oficial impugnada y el fondo, están indisolublemente ligados. Asimismo, es preciso aclarar que el presente asunto se basa en el precedente relativo a la diversa **controversia constitucional 45/2016**, resuelto por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, en el que se impugnó la misma norma oficial mexicana.

88. Antes de examinar los conceptos de invalidez se estima necesario hacer un análisis del marco constitucional y legal para definir cuáles son las competencias que pudieran haberse vulnerado eventualmente a la accionante.

89. Esto porque esta Suprema Corte ha considerado, como se sostuvo por este Pleno en la controversia constitucional 206/2017, el tres de marzo de dos mil veinte, que en el presente medio de control constitucional "*no sólo se analizan casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o normas de algún órgano son los que impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano, afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente*".

90. Efectivamente, partiendo de la base de que se está en presencia de una controversia constitucional, previo a examinar los conceptos de invalidez se considera pertinente analizar si, derivado de una competencia ejecutiva –como lo expone el Poder accionante–, se actualiza el principio de afectación para combatir el proceso de modificación de una norma general.

91. El principio de afectación para promover este medio de control constitucional ante posibles invasiones a competencias constitucionales de ejecución, ya sea de fuente constitucional o convencional, en el presente caso deriva del hecho de que la norma oficial mexicana no sólo regula cuestiones relativas a salubridad general, sino también, y fundamentalmente, relativas a violencia familiar, sexual y violencia contra las mujeres, aunado a que su punto 10 establece que la vigilancia de su aplicación corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia.



92. Así, partiendo de esta premisa, se desprende que de los artículos 1,²⁷ 4, cuarto párrafo,²⁸ y 73, fracciones XVI y XXIX-X, constitucionales,²⁹ así como del artículo 7, c, de la Convención de Belém do Pará³⁰ derivan las competencias

²⁷ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

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

²⁸ **Artículo 4o.**

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

²⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"...

"XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."

³⁰ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

"Convención de Belém Do Pará"

"Artículo 7

"Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

"...



de ejecución a cargo del Poder accionante; aunado al sistema competencial concurrente articulado a través de tres leyes generales, a saber: Ley General de Salud, Ley General de Víctimas y Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

93. En efecto, los artículos 3, fracciones IV y V,³¹ así como el 13, apartado B, fracción I,³² de la Ley General de Salud, en relación con los artículos 1³³ y 35

"c. Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso."

³¹ **Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

"IV. La atención materno-infantil;

"...

"V. La planificación familiar."

³² **Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"...

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

(Reformada, D.O.F. 28 de noviembre de 2016 [reforma en que se adicionó un supuesto del artículo 3 al que remite su texto, en concreto la fracción IV Bis 3])

"I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables."

³³ **Artículo 1.** La presente ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

"En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

"La presente ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

"La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante."



de la Ley General de Víctimas,³⁴ y 51, fracción II, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,³⁵ se observa que el Poder accionante tiene facultades dentro de las materias de referencia y, por tanto, está legitimado para accionar el presente medio de control constitucional, en este caso concreto, contra una norma general en cuanto a la invasión de competencia porque, precisamente, se trata de competencias de ejecución.

I. Examen del concepto de invalidez en el que se alega que las modificaciones a la norma oficial mexicana impugnada no se encuentran fundadas ni motivadas

94. El Poder Legislativo de Baja California considera que la norma oficial mexicana es contraria al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

95. Este concepto de invalidez se analizará en dos apartados, pues a efecto de verificar si las modificaciones a la norma oficial mexicana se encuentran debidamente fundadas es necesario examinar si fueron emitidas por autoridad competente y si ello se hizo de conformidad con el marco jurídico que le es aplicable.

96. Al respecto, se tienen presentes las consideraciones que se emitieron al resolver las **controversias constitucionales 45/2016 y 53/2016**, esta última promovida también por el Estado de Baja California, pero a través de su Poder Ejecutivo.

³⁴ **"Artículo 35.** A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del Virus de Inmunodeficiencia Humana.

"En cada una de las entidades públicas que brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género."

³⁵ **"Artículo 51.** Las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deberán prestar atención a las víctimas, consistente en:

"...

"II. Promover la atención a víctimas por parte de las diversas instituciones del sector salud, así como de atención y de servicio, tanto públicas como privadas."



97. Así, en primer lugar, se determinará si el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades está facultado o no para modificar las normas oficiales mexicanas en materia de salud y, en segundo lugar, se examinará si el procedimiento para la elaboración y modificación de las normas oficiales mexicanas se llevó a cabo conforme a lo que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que estaba vigente cuando se emitió la normatividad impugnada.³⁶

98. El examen que se realiza en el presente asunto es conforme a las disposiciones de la legislación abrogada, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por ser la que estaba vigente al momento de que se emitió la norma oficial mexicana impugnada.

A. ¿El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades está facultado o no para modificar las normas oficiales mexicanas en materia de salud?

99. El fundamento para emitir la norma impugnada fue el siguiente:

"Pablo Antonio Kuri Morales, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3o., fracción XV, 13, apartado A, fracción I, 133, fracción I, 134, fracción I, 145 y 393 de la Ley General de Salud; 40, fracciones III y XI, 43 y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 41 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y 8, fracción V y 10, fracciones VII y XVI."

³⁶ La Ley Federal sobre Metrología y Normalización fue abrogada de acuerdo con el transitorio segundo de la Ley de Infraestructura de la Calidad, publicada el primero de julio de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación:

"Segundo. Con la entrada en vigor de este decreto se abroga la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992 y sus reformas, asimismo se abrogan o derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en esta ley."



100. Ahora resulta conveniente referirse al marco constitucional, legal y reglamentario que regula la expedición de las normas oficiales mexicanas en materia de salud, al tenor de las siguientes consideraciones.

101. El artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución.

102. A su vez, el artículo 73, fracción XVI, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la



contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

103. De lo anterior, es posible advertir que el artículo 4o. constitucional, párrafo cuarto, tutela y reconoce uno de los derechos fundamentales de todo individuo: la salud. Pero lo que resulta trascendente en este asunto es que dicho numeral atribuye a la Federación y a las entidades federativas el carácter de autoridades en materia de salud, de conformidad con las leyes que expida el Congreso de la Unión, lo que representa una facultad concurrente en la materia.

104. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las **facultades concurrentes** implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero en estos casos corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión determinar la forma y los términos de la participación de dichos entes, mediante una ley general.³⁷

105. En ese sentido, el legislador federal ejerció esta competencia emitiendo la Ley General de Salud el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro. En la exposición de motivos de esta normatividad se establece el sistema general de concurrencia de la siguiente manera:

³⁷ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 142/2001, emitida por este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 187982, Tomo XV, enero de 2002, materia constitucional, página 1042, cuyos rubro y texto establecen: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."



"Es pertinente destacar que el título segundo, en cumplimiento del artículo 4o. constitucional, reparte la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, conforme a un criterio descentralizador.

"Se pretende así, revertir el proceso centralizador de la materia sanitaria y recuperar el carácter concurrente que el Constituyente de Querétaro le concedió. Conforme a ello se aprecia que en nuestro régimen jurídico existen tres modalidades normativas que deban formar parte de un todo sistemático: la salubridad general que se reserva la Federación y la salubridad general que corresponde, de manera coordinada con aquella a las entidades federativas, y la salubridad local; esta última regida por la legislación que se expida en las entidades federativas y que abarcará la esfera municipal, según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.

"A efecto de que el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud, se previene que la Secretaría de Salubridad y Asistencia dicte *las normas técnicas comunes a la salubridad general*, que aseguren la uniformación (sic) de principios, criterios políticas y estrategias, y que se celebren los acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, que contempla la fracción X del artículo 115 de la Constitución General de la República. A través de esos acuerdos, se podrá instituir las estructuras administrativas a las que se confieran los servicios unificados de salubridad general."

106. Asimismo, en relación con la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, el artículo 1 de la Ley General de Salud establece:

"Artículo 1. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."



107. De lo anterior es posible advertir las tres distintas modalidades normativas que establece el legislador en materia de salud para formar un todo sistemático:

- a) La salubridad general que se reserva a la Federación;
- b) La salubridad general que corresponde, de manera coordinada con la Federación, a las entidades federativas; y,
- c) La salubridad local regida por la legislación que se expida en las entidades federativas, que abarcará la esfera municipal según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno.³⁸

108. Ahora bien, a efecto de analizar el fundamento de la normatividad impugnada en la presente controversia constitucional, en primer lugar, se advierte que la Ley General de Salud establece en los artículos 13, apartado A, fracción I, 133, fracción I, 134, fracción I, 145 y 393 lo siguiente:

"Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento."

"Artículo 133. En materia de prevención y control de enfermedades y accidentes, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes laborales y de seguridad social en materia de riesgos de trabajo, corresponde a la Secretaría de Salud:

³⁸ Similares consideraciones se sostuvieron por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 54/2009, en donde reconoció la validez de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil nueve.



"I. Dictar las normas oficiales mexicanas para la prevención y el control de enfermedades y accidentes."

"Artículo 145. La Secretaría de Salud establecerá las normas oficiales mexicanas para el control de las personas que se dediquen a trabajos o actividades, mediante los cuales se pueda propagar alguna de las enfermedades transmisibles a que se refiere esta ley."

"Artículo 393. Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella.

"La participación de las autoridades municipales y de las autoridades de las comunidades indígenas, estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales."

109. Los numerales transcritos establecen que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general en todo el territorio nacional; de manera específica, se faculta a esa autoridad sanitaria para dictar aquellas normas oficiales mexicanas para la prevención y el control de enfermedades y accidentes, teniendo como obligación vigilar y verificar su cumplimiento.

110. Por su parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 39, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁹ es posible verificar que

³⁹ **"Artículo 39.** A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

"Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes;



corresponde a la Secretaría de Salud, entre otras funciones, dictar las normas técnicas a las que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de **salubridad general**, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, así como verificar su cumplimiento.

111. En cuanto a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

"Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, **normas oficiales mexicanas**, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el **Diario Oficial de la Federación** para que produzcan efectos jurídicos."

112. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 40, fracciones III y XI y 43 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización,⁴⁰ se advierte que las normas oficiales mexicanas tienen como finalidad establecer las características y especi-

"...

"VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

"VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento;

"...

"XXIV. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

⁴⁰ **"Artículo 40.** Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

"...

"III. Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

"...

"XI. Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales."



ficaciones criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas.

113. Por lo que ve al artículo 51 del referido ordenamiento y del artículo 41 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, estas disposiciones regulan el procedimiento de modificación de las normas oficiales mexicanas, lo cual será analizado a profundidad en el siguiente apartado.

114. En ese tenor, de la estructura constitucional y legal de la materia de salubridad general analizada en los párrafos anteriores, se desprende que la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas aquellas entidades, ya sean federales o locales, pero que integren el Sistema Nacional de Salud.

115. Asimismo, se advierte que conforme a los artículos 8, fracción V, 10, fracciones VII y XVI y 40, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud,⁴¹ el entonces subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, Pablo Antonio Kuri Morales, se encontraba facultado para emitir la modificación a la norma oficial mexicana impugnada y publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

⁴¹ **Artículo 8.** Los subsecretarios tienen dentro del ámbito de su competencia, las siguientes facultades genéricas:

"...

"V. Presidir el Comité Consultivo Nacional de Normalización del que sean parte."

Artículo 10. Corresponde al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud:

"...

"VII. Emitir y coordinar la expedición de las normas oficiales mexicanas, así como proponer las reformas a las disposiciones jurídicas en las materias de su competencia ...;

"...

"XVI. Presidir el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades."

Artículo 40. Corresponde al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva:

"...

"II. Elaborar y expedir normas oficiales mexicanas en el ámbito de competencia y formular las respuestas sobre los comentarios recibidos, así como vigilar su cumplimiento."



116. Por lo expuesto, para la modificación de la norma oficial mexicana impugnada, no era necesario que estuviera signada por el titular del Ejecutivo Federal, pues esta facultad se encuentra delegada a la Secretaría de Salud, la cual por conducto del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades actuó dentro del marco de competencias que constitucional y legalmente tiene asignado.⁴²

117. En ese sentido, tampoco existe una violación al principio de división de poderes. Al respecto, es aplicable en lo conducente la jurisprudencia 2a./J. 143/2002, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal,⁴³ del tenor literal siguiente:

"DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos,

⁴² Similares consideraciones se sostuvieron por este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 54/2009, citada anteriormente.

⁴³ *Cfr.* Controversia constitucional 66/2010, páginas 94 y 95.



por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior.⁴⁴

B. ¿El procedimiento para la modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial impugnada se llevó a cabo conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización?

118. En principio, debe tenerse en cuenta que, conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la "**norma oficial mexicana**"⁴⁵ se concibe como:

⁴⁴ Jurisprudencia consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 185404. Instancia: Segunda Sala, Tomo XVI, diciembre de 2002, materia constitucional, página 239.

⁴⁵ Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XI. Norma oficial mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así



- Una regulación técnica de observancia obligatoria.
- Expedida por las dependencias competentes.
- Que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

119. Así, la elaboración o modificación de tales regulaciones técnicas de observancia obligatoria corresponde primigeniamente a las dependencias encargadas de la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse.⁴⁶

120. Estas dependencias, a su vez, son *apoyadas, retroalimentadas y revisadas* por los llamados Comités Consultivos Nacionales de Normalización, que se encuentran integrados "por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores".⁴⁷

121. En el entendido de que las dependencias competentes, en coordinación con el secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización determinarán "*qué organizaciones de las mencionadas ... deberán integrar el comité*

como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación."

⁴⁶ "Artículo 43. En la elaboración de normas oficiales mexicanas participarán, ejerciendo sus respectivas atribuciones, las dependencias a quienes corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse."

⁴⁷ "Artículo 62. Los comités consultivos nacionales de normalización son órganos para la elaboración de normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento. Estarán integrados por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores."



consultivo de que se trate, así como en el caso de los comités que deban constituirse para participar en actividades de normalización internacional".⁴⁸

122. De ahí que el proceso para la elaboración o modificación de las normas oficiales mexicanas se realiza en forma conjunta entre las dependencias a las que corresponda la regulación o control de la actividad o materia a normalizarse y los comités consultivos nacionales de normalización respectivos.

123. El referido procedimiento de creación de normas oficiales mexicanas se establece en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en sus artículos 43 a 50, que –en esencia– establecen lo siguiente:

1. La elaboración del anteproyecto por la dependencia a quien corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse.

2. El anteproyecto señalado, debe someterse a consideración del Comité Consultivo Nacional de Normalización que corresponda, acompañado de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la Secretaría de Economía, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.

3. Cuando la norma pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una

"Las dependencias competentes, en coordinación con el secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización determinarán qué organizaciones de las mencionadas en el párrafo anterior, deberán integrar el comité consultivo de que se trate, así como en el caso de los comités que deban constituirse para participar en actividades de normalización internacional."

⁴⁸ Ídem.



comparación con las normas internacionales y, si no se incluye dicho análisis conforme a este párrafo, el comité o la secretaría podrán requerirlo dentro de los 15 días naturales siguientes a que se presente la manifestación al comité.

4. Los anteproyectos se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo, para que en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones.

5. La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma, contestará fundadamente las observaciones presentadas por el comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contado a partir de la fecha en que le fueron presentadas y, en su caso, hará las modificaciones correspondientes.

6. Los proyectos de normas oficiales mexicanas se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que dentro de los siguientes 60 días naturales los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente. Durante ese plazo, la manifestación de impacto regulatorio estará a disposición del público para su consulta en el comité.

7. Una vez concluido el plazo anterior, en un plazo de 60 días naturales, el comité consultivo nacional de normalización correspondiente estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales;

8. Las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana; y,

9. Una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

124. Como se precisó con antelación, el procedimiento de modificación de las normas oficiales mexicanas se encuentra regulado en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como en el artículo 41 del reglamento de la propia ley, los cuales establecen lo siguiente:



"Artículo 51. Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración.

"Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien, incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.

"Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el Diario Oficial de la Federación. La Comisión podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación.

"Sin perjuicio de lo anterior, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma, el comité consultivo nacional de normalización o la secretaría podrán solicitar a las dependencias que se analice su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación."

"Artículo 41. Cuando en los términos del artículo 51 de la ley, la secretaría solicite dentro del año siguiente a la entrada en vigor de una norma oficial mexicana, a la dependencia competente el análisis de la aplicación, efectos y observancia de la norma oficial mexicana, deberá fundar y motivar su petición."



125. En la normatividad transcrita se precisa como regla general que, para la modificación de las normas oficiales mexicanas, deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración; pero establece como excepción que, cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, es posible modificar o cancelar la norma sin seguir el procedimiento para su elaboración. No obstante, tal excepción no se surtirá cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien, incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas. Esto último quiere decir, a su vez, que sí se surte la excepción cuando no se pretenden crear nuevos requerimientos o exigencias, ya que en ese caso se estarán evitando perjuicios a los sectores involucrados.

126. Por otra parte, el artículo 51 dispone que las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor, y detalla el procedimiento relativo; asimismo, se prevé el procedimiento para su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación.

127. Conforme a lo expuesto, este Pleno estima necesario realizar una interpretación histórico-teleológica del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por lo que, a continuación, se hace referencia a la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con la reforma de la disposición normativa aludida el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en lo que interesa, se señaló:

"Se propone que las dependencias competentes puedan cancelar o modificar normas oficiales mexicanas cuando no subsistan las causas que motivaron su expedición, **siempre que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas**, en cuyo caso tendrá que seguirse el procedimiento vigente para la elaboración de las mencionadas normas.

"Al ser fluido el procedimiento de cancelación o modificación de una norma oficial mexicana en los casos mencionados, se evitarían los eventuales perjuicios a los sectores involucrados. ..."



128. De lo expuesto, es posible advertir que la intención del legislador fue hacer fluido el procedimiento de cancelación o modificación de las normas oficiales mexicanas a efecto de evitar los eventuales perjuicios a los sectores involucrados, siempre y cuando no se pretenda incorporar nuevos requisitos o especificaciones más estrictas.

129. Ahora bien, en el caso que ahora nos ocupa, la modificación a la norma oficial mexicana se llevó a cabo bajo las consideraciones siguientes:

"CONSIDERANDO

"Que el 16 de abril de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

"Que a partir de la publicación de la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013, se considera necesario la modificación de los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 en el cuerpo de la norma, **a efecto de homologar el contenido de estos numerales a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas.**

"Que los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización permiten la modificación de las normas oficiales mexicanas sin seguir el procedimiento para su elaboración, siempre que no se creen nuevos requisitos o procedimientos, o bien, se incorporen especificaciones más estrictas.

"Que durante la primera sesión ordinaria del Comité Consultivo Nacional de Normalización, celebrada el día 17 de febrero de 2016, se aprobó la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-199, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009, de conformidad con el segundo y tercer párrafos del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.



"Que la presente modificación se sometió al proceso de mejora regulatoria previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; **obteniéndose la exención de manifestación de impacto regulatorio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria** el día 22 de febrero de 2016, en el cual se eximió a esta dependencia del Ejecutivo Federal de presentar dicha manifestación, toda vez que el mismo únicamente pretende homologar en la norma con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes.

"Que **el presente instrumento ha sido aprobado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades**, he tenido a bien expedir y ordenar la publicación de la siguiente: ..."

130. De lo anterior se advierte que, para la modificación de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005, se consideró que el objeto de tal modificación encuadraba en el supuesto de excepción previsto en el segundo y tercer párrafos del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, toda vez que la reforma aludida consistió en (I) **lograr que dicha normatividad técnica guardara congruencia** con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas; y, (II) **no creó nuevos requisitos** o procedimientos ni se incorporaron especificaciones más estrictas.

131. Asimismo, se desprende que lo anterior fue aprobado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades y que la modificación se sometió al proceso de mejora regulatoria previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, obteniendo la exención de manifestación de impacto regulatorio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, bajo las consideraciones siguientes:

"Sobre el particular, una vez analizado el anteproyecto y con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G y 69-H, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta comisión exime a la SSA de presentar la MIR correspondiente, toda vez que el mismo únicamente tiene por objeto homologar los términos establecidos en la norma en trato con las definiciones actuales contenidas en las disposiciones legales vigentes. Particularmente, el anteproyecto en comento prevé cambio de redacción, sustituyendo en los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.5.1, 6.6.1 y 6.7.2.9 el término de 'aborto médico



por procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo'; lo anterior, a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas.

"Bajo esa tesitura, toda vez que las disposiciones contenidas en el anteproyecto únicamente tienen como propósito armonizar los términos y conceptos de la normatividad vigente, sin obligar a los particulares al cumplimiento de nuevos requerimientos o cargas administrativas, y sin alterar en ningún sentido sus derechos adquiridos, es posible determinar que la emisión de la propuesta regulatoria no les generará costos de cumplimiento.

"Aunado a lo anterior, esta comisión observa que, derivado de la información presentada por la SSA en el formato de solicitud de exención de MIR, con la emisión del anteproyecto no se crean nuevas obligaciones y/o sanciones para los particulares o se hacen más estrictas las existentes, **no se modifican o crean trámites que signifiquen mayores cargas administrativas o costos de cumplimiento para los particulares, no se reducen o restringen prestaciones o derechos para los particulares y no se establece o modifican definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, afectando derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.**"⁴⁹

132. En ese sentido, uno de los aspectos a analizar en este apartado consiste en determinar si la modificación de la norma oficial mexicana en cuestión se llevó a cabo conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en concreto, si se actualizó o no el supuesto de excepción previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de esa normativa.⁵⁰

⁴⁹ Consultable en la página oficial de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria: <https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/18396>, consultado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

⁵⁰ Este análisis respecto a si se respetó o no el procedimiento de elaboración o modificación de diversas normas oficiales mexicanas, previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se ha realizado por este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales siguientes:

a. 54/2009, resuelta en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.



133. A efecto de verificar lo anterior, es preciso advertir la evolución normativa de esta norma oficial mexicana, lo cual se analiza a continuación.

134. El ocho de marzo del año dos mil, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, "Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar"; al respecto, se señaló que **el objeto** de dicha normatividad es establecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación que se proporciona a los usuarios que se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar; además, por lo que ve al **campo de aplicación de la norma**, se determinó que ésta es de observancia obligatoria para todos los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud.

135. Un caso paradigmático que dio lugar a que se modificara esta norma oficial mexicana es la petición 161-02, resuelta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el informe No. 21/07, de nueve de marzo de dos mil siete, el cual culminó con un acuerdo de solución amistosa entre una particular y el Estado Mexicano, pues se reconoció la violación de los derechos humanos de la solicitante por parte de autoridades estatales derivado de los siguientes hechos:

a) El treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y nueve, cuando la peticionaria tenía catorce años de edad, fue víctima de una violación sexual, perpetrada en su domicilio, lo cual resultó en un embarazo. El hecho fue denunciado el mismo día ante la Agencia del Ministerio Público y conforme a lo dispuesto en el artículo 136 del Código Penal de Baja California,⁵¹ solicitaron la autorización correspondiente para llevar a cabo la interrupción del embarazo.

b. 34/2010, resuelta el veintinueve de enero de dos mil trece, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

⁵¹ El aborto no será punible: "II. ... Cuando el embarazo sea resultado de una violación ... siempre que el aborto se practique dentro del término de noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará con la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica."



b) En principio el Ministerio Público se rehusó a dar la autorización y fue hasta el tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve que se otorgó la autorización para que la intervención fuera realizada en un hospital del sector público.

c) En el Hospital General de Mexicali le dieron cita para el uno de octubre de dicho año; sin embargo, el personal de salud manifestó diversas excusas para no llevar a cabo el procedimiento solicitado, incluso se intentó disuadir a la víctima y a su madre de no llevar a cabo la interrupción del embarazo por medio de un sacerdote católico y personas ajenas a los servicios de salud.

d) El quince de octubre del año referido, momentos antes de iniciar el procedimiento médico, el director del Hospital General se reunió con la madre de la solicitante para exponerle los supuestos riesgos de la intervención y que si la menor de edad moría, sería responsabilidad de su madre, por lo que las peticionarias sostienen que se logró generar miedo en la madre y, por ende, no se llevó a cabo la interrupción del embarazo.

136. Algunas de las consideraciones más relevantes de dicho acuerdo de solución amistosa son:

"14. Las peticionarias alegan que el caso es representativo de un sin número de niñas y mujeres que se han visto obligadas a ser madres como consecuencia de una violación sexual, debido a que han sido obstaculizadas por parte de autoridades estatales de ejercer un derecho legítimo reconocido en la legislación mexicana.

"Asimismo, al no existir en la legislación interna una reglamentación que permita a las víctimas de violación sexual ejercer su derecho a interrumpir un embarazo, se les impone la continuación y culminación de un embarazo forzado, que en el caso de niñas constituye un embarazo de alto riesgo.

"...

"19. La Convención de Belém do Pará establece que las víctimas de violencia sexual tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de



todos sus derechos humanos, incluyendo los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos regionales e internacionales de protección a los derechos humanos. La Comisión subraya asimismo, que el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres no es posible de alcanzar sin un acceso oportuno a servicios integrales de atención en salud, así como a información y educación en la materia. La CIDH también observa que la salud de las víctimas de violencia sexual debe ocupar un lugar prioritario en las iniciativas legislativas y en las políticas y programas de salud de los Estados."

137. Aunado a lo anterior, cabe destacar que en dicho acuerdo de solución amistosa el Estado Mexicano se comprometió a lo siguiente:

"1. Realizar una encuesta nacional con representatividad estatal para evaluar la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999, relativa a la atención médica a la violencia familiar, así como el avance en la instrumentación del Programa Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres.

"2. Actualizar la norma oficial antes mencionada para ampliar su objetivo y ámbito de aplicación e incluir explícitamente el abordaje a la violencia sexual que ocurre fuera del contexto familiar. Para tal fin, se pondrá a disposición de las peticionarias el anteproyecto de modificación de la Norma citada para que hagan los comentarios que consideren oportunos al Comité Consultivo Nacional de Normalización, de Prevención y Control de Enfermedades.

"3. Elaborar y entregar un comunicado de la Secretaría de Salud Federal a los Servicios Estatales de Salud y a otras entidades del sector con el propósito de fortalecer la garantía de no repetición de violaciones al derecho de las mujeres a la interrupción legal del embarazo, mismo que se enviará a más tardar durante la segunda quincena de marzo de 2006.

"4. Por medio del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, realizará una revisión de libros, artículos científicos indexados, tesis de postgrado e informes documentados de gobierno y organizaciones civiles sobre el tema del aborto en México a efecto de lograr un diagnóstico de la información existente. ..."



138. De los compromisos establecidos en dicho acuerdo de solución amistosa resulta trascendente hacer énfasis en el punto tercero, respecto del fortalecimiento de las **garantías de no repetición** de violaciones a los derechos de las mujeres o personas con capacidad de gestar, a la libertad sobre su persona y su maternidad y la correspondiente interrupción legal del embarazo. Dichas medidas tienen como principal objetivo la no repetición de los hechos que ocasionaron la violación, las cuales pueden incluir capacitaciones, reformas legislativas, adopción de medidas de derecho interno, entre otras.⁵²

139. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, en casos en los que se configura un patrón recurrente, las garantías de no repetición adquieren una mayor relevancia como medida de reparación a fin de que hechos similares no vuelvan a acontecer y contribuyan a la prevención.

140. Asimismo, dicho Tribunal Interamericano ha interpretado que la adecuación de la normatividad interna a los parámetros establecidos en la convención implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: I) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio; y, II) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. La primera vertiente se satisface con la reforma, la derogación, o la anulación de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda. La segunda, obliga al Estado a prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos y, por eso, debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro.⁵³

141. Posteriormente, el dieciséis de abril de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Modificación a la *Norma Oficial Mexicana*

⁵² Calderón Gamboa, Jorge, La reparación integral de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1a. ed., 2013, página 186.

⁵³ *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*, Sentencia de 6 de mayo de 2008 (Excepción Preliminar y Fondo), párrafo 122.



NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención; en la parte que interesa, se estableció:

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y al establecimiento de condiciones para el desarrollo y desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades y los pueblos indígenas.

"De este contexto se establece el derecho a la protección a la salud y la plena igualdad jurídica de los hombres y las mujeres. No obstante, subsisten aún profundas inequidades entre ellos, que propician situaciones de maltrato y violencia hacia los grupos en condición de vulnerabilidad en función del género, la edad, la condición física o mental, la orientación sexual u otros factores, que se manifiestan cotidianamente.

"Por su alta prevalencia, efectos nocivos e incluso fatales, la violencia familiar y sexual es un problema de salud pública que representa un obstáculo fundamental para la consolidación efectiva de formas de convivencia social, democrática y con pleno ejercicio de los derechos humanos.

"Su magnitud y repercusiones, documentados a través de encuestas e investigaciones, no deben minimizarse. El espectro de daños a la salud se da tanto en lo biológico –desde retraso en el crecimiento de origen no orgánico, lesiones que causan discapacidad parcial o total, pérdida de años de vida saludable, ITS/VIH/SIDA, hasta la muerte–, como en lo psicológico y en lo social, pues existe un alto riesgo de perpetuación de conductas lesivas, desintegración familiar, violencia social e improductividad.

"La violencia familiar se ejerce tanto en el ámbito privado como público, a través de manifestaciones del abuso de poder que dañan la integridad del ser humano.

"Si bien cualquier persona puede ser susceptible de sufrir agresiones por parte del otro, las estadísticas apuntan hacia niños, niñas y mujeres como sujetos



que mayoritariamente viven situaciones de violencia familiar y sexual. En el caso de niños y niñas, ésta es una manifestación del abuso de poder en función de la edad, principalmente, mientras que en el caso de las mujeres, el trasfondo está en la inequidad y el abuso de poder en las relaciones de género. La violencia contra la mujer, tanto la familiar como la ejercida por extraños, está basada en el valor inferior que la cultura otorga al género femenino en relación con el masculino y la consecuente subordinación de la mujer al hombre.

"El reto es coadyuvar a la prevención, detección, atención, disminución y erradicación de la violencia familiar y sexual.

"Para combatir la violencia y promover la convivencia pacífica, es necesario fomentar relaciones de equidad entre las personas, mediante la construcción de una cultura basada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos.

"Asimismo, se requiere realizar nuevas investigaciones en el tema que permitan profundizar en el conocimiento de las características del problema para estar en condiciones de afrontarlo mejor, de diseñar o reforzar políticas públicas y tomar decisiones para la prevención y atención integral de las y los involucrados.

"Con la elaboración de esta norma oficial mexicana, el Gobierno de México da cumplimiento a los compromisos adquiridos en los foros internacionales en materia de la eliminación de todas las formas de violencia, especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer, que se encuentran plasmados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979); Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989); Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (23-mayo-1969); Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 'Convención de Belem do Pará' (OEA, 1994); Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969); y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).



"1. Objetivo

"La presente norma oficial mexicana tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.

"2. Campo de aplicación

"Esta norma oficial mexicana es de observancia obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como para los y las prestadoras de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud. Su incumplimiento dará origen a sanción penal, civil o administrativa que corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables."

142. Del apartado de introducción y de los puntos 1 y 2 de la NOM-046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, se advierte que las causas⁵⁴ que motivaron la creación de ésta son:

a. Establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.

b. Prevenir, detectar, atender, disminuir y erradicar la violencia familiar y sexual en contra de niños, niñas y mujeres.

c. Cumplir los compromisos establecidos en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Convención

⁵⁴ El *Diccionario de la Real Academia Española* define "causa" como:

¹ f. Aquello que se considera como fundamento u origen de algo.

² f. Motivo o razón para obrar.

Consultado en la página de internet: <https://dle.rae.es/causa>, el quince de mayo de dos mil veinte.



sobre los Derechos del Niño; Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará"; Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

143. Ahora bien, a efecto de determinar si previo a la modificación de dos mil dieciséis de la normatividad impugnada subsistían o no la totalidad de las causas, o el mismo entendimiento de las razones para la expedición de la norma oficial mexicana que nos ocupa, es necesario conocer el texto anterior de los artículos modificados y el texto vigente, lo cual se aprecia en el siguiente cuadro:

Texto anterior de la NOM	Modificaciones impugnadas
<p>"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, y previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de aborto médico a solicitud de la víctima interesada, en caso de ser menor de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>"En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del aborto, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una</p>	<p>"6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.</p> <p>"En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, a efecto de garantizar que la deci-</p>



decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.

"Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.

"Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables."

"6.4.2.8. Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados **en procedimientos de aborto médico** no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad."

"6.6.1. Corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, la existencia de centros de apoyo disponibles, así como los pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social."

"6.7.2.9. Anticoncepción de emergencia y **aborto médico** conforme a la legislación correspondiente."

sión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.

"Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.

"Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables."

"6.4.2.8. Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad."

"6.6.1. Corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, **así como de la existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas de las entidades federativas o sus equivalentes** y de los centros de apoyo disponibles, **responsables de orientar a las víctimas sobre los** pasos a seguir para acceder a los servicios de atención, protección y defensa para quienes sufren de violencia familiar o sexual, facilitando y respetando la autonomía en sus decisiones e invitando a continuar el seguimiento médico, psicológico y de trabajo social."

"6.7.2.9. Anticoncepción de emergencia e **interrupción voluntaria del embarazo**, conforme a la legislación correspondiente."



144. De la comparativa anterior, se advierte que, previo a la modificación impugnada, la NOM-046-SSA2-2005 hacía referencia al procedimiento que consiste en la terminación del embarazo realizada por personal médico, como aborto médico, y que en los casos de embarazos por violación, las víctimas necesitaban una autorización de la autoridad competente a efecto de que las instituciones de salud pública pudieran otorgar ese servicio de emergencia, consistente en la terminación del embarazo.

145. Asimismo, dicha normatividad preveía que, en caso de que la víctima fuera menor de edad, además de requerir autorización judicial, era necesario que la solicitud de interrupción del embarazo se realizara por su padre y/o su madre, o, a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

146. Conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que previo a la modificación de la norma oficial mexicana aludida ya no subsistían todas las causas por las que fue creada la norma oficial mexicana aludida, o su mismo entendimiento, pues específicamente los requisitos consistentes en la necesidad de una autorización judicial para que los servicios de salud brindaran el servicio de interrupción del embarazo, o que fuera necesaria la autorización del padre o la madre, **constituían en realidad una forma de violencia y discriminación en contra de las niñas y mujeres, o personas con capacidad de gestar, víctimas de violación**, debido a que cuando las mujeres solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limitan su acceso, constituyen actos de discriminación⁵⁵ y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.⁵⁶

⁵⁵ Recomendación General 24 del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación, párrafo 11.

⁵⁶ *Cfr.* Amparo en revisión 1388/2015, resuelto el **quince de mayo de dos mil diecinueve** por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Luis María Aguilar Morales, quienes se reservaron el derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y Juan Luis González Alcántara Carrancá, presidente de esta Primera Sala, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, página 54.



147. Aunado a ello, otra razón de importancia fundamental es que los referidos requisitos para que las mujeres o personas con capacidad de gestar accedieran al servicio de interrupción del embarazo contrariaban lo dispuesto en diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, lo cual se explica a continuación.

148. La Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece atendió al régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, cuyo artículo segundo transitorio establece:

"La ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contando a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

149. En el dictamen de la Cámara de Origen se consideró conveniente denominar a la iniciativa correspondiente como Ley General de Víctimas debido a que contempla la protección, atención y reparación integral de los derechos de las víctimas en general, ya sea de delitos como de violaciones a derechos humanos; complementando, además, la legislación especializada adoptada en la materia con el objetivo de brindar mayor protección a las víctimas, de forma que con una legislación general se armonizan los Códigos de Procedimientos Penales, así como toda legislación especializada enfocada en atender algunos fenómenos delictivos como la trata de personas o los secuestros y las violaciones de derechos humanos.⁵⁷

150. Asimismo, en el referido dictamen se hizo referencia a que una ley general distribuye competencias a la Federación, a los Estados, al entonces Distrito Federal y Municipios; aunado a que define las responsabilidades de todas las dependencias e instancias de los tres Poderes que participan, de conformidad con sus propias atribuciones, en la aplicación de los componentes de la ley.⁵⁸

⁵⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, a la iniciativa con proyecto de Decreto para expedir la Ley General de Víctima, veinticuatro de abril de dos mil doce, pág. 48.

⁵⁸ Ídem.



151. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, señaló que en el sistema constitucional mexicano existen materias exclusivas de un nivel de gobierno y otras que son concurrentes entre dos. En casos de concurrencia, la Constitución establece que tiene que ser el Congreso de la Unión el que distribuya los distintos aspectos de la materia entre los diversos órganos legislativos. Esta distribución se hace mediante leyes marco o generales, que contemplan la materia penal, de educación, salud, seguridad, asentamientos humanos, protección ambiental, protección civil, deporte, turismo, pesca y acuacultura, sociedades cooperativas y cultura; si bien existe una competencia constitucional genérica para legislar, también existe una competencia específica que deriva de una ley.⁵⁹

152. En ese sentido, se determinó que en estas materias tanto el Congreso de la Unión como los órganos legislativos locales son constitucionalmente competentes para legislar. Pero, para saber qué aspecto de esa materia debe normar cada órgano legislativo, debe atenderse a lo dispuesto por la ley general.

153. De lo expuesto se advierte la importancia de que toda la legislación en materia concurrente, como las normas oficiales mexicanas y, en el caso que nos ocupa, la NOM-046-SSA2-2005, se ajusten a lo dispuesto en las leyes generales de las materias respectivas, como en el caso es la Ley General de Salud y la Ley General de Víctimas.

154. Una vez precisado que la materia de salud es concurrente, ahora interesa verificar si, conforme a lo referido por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, el proceso de modificación de la norma oficial mexicana que nos ocupa guarda congruencia con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, pues precisamente

⁵⁹ *Cfr.* Controversial constitucional 119/2008, resuelta el tres de septiembre de dos mil nueve, por el Pleno de este Alto Tribunal, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Azuela Güitrón y Valls Hernández no asistieron a la sesión, por encontrarse cumpliendo con una comisión oficial y gozando de su periodo vacacional, respectivamente.



se advierte que ése fue el propósito fundamental de las modificaciones impugnadas, adecuarla armónicamente con lo dispuesto en esa ley general para reconocer el derecho de las víctimas de acceder a los servicios de emergencia médica.

155. En principio, se advierte que la Ley General de Víctimas establece en sus artículos 30, fracción IX, 32, 33, 34 y 35, lo siguiente:

"Artículo 30. Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

"...

"IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima."

"Artículo 32. La Comisión Ejecutiva definirá y garantizará la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social, el cual deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes autoridades obligadas e instituciones de asistencia pública que conforme al reglamento de esta ley presten los servicios subrogados a los que ella hace referencia. Este modelo deberá contemplar el servicio a aquellas personas que no sean beneficiarias de un sistema de prestación social o será complementario cuando los servicios especializados necesarios no puedan ser brindados por el sistema al cual pertenece."

"Artículo 33. Los Gobiernos Federal y de las entidades federativas, a través de sus organismos, dependencias y entidades de salud pública, así como aquellos Municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias serán las entidades obligadas a otorgar el carnet que identifique a las víctimas ante el sistema de salud, con el fin de garantizar la asistencia y atención urgentes para efectos reparadores."

"Artículo 34. En materia de asistencia y atención médica, psicológica, psiquiátrica y odontológica, la víctima tendrá todos los derechos establecidos por la Ley General de Salud para los Usuarios de los Servicios de Salud, y tendrá los siguientes derechos adicionales:



(Reformada, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"I. A que se proporcione gratuitamente atención médica y psicológica permanente de calidad en cualquiera de los hospitales públicos federales, de las entidades federativas y municipales, de acuerdo a su competencia, cuando se trate de lesiones, enfermedades y traumas emocionales provenientes del delito o de la violación a los derechos humanos sufridos por ella. Estos servicios se brindarán de manera permanente, cuando así se requiera, y no serán negados, aunque la víctima haya recibido las medidas de ayuda que se establecen en la presente ley, las cuales, si así lo determina el médico, se continuarán brindando hasta el final del tratamiento;

(Reformada, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"II. Los Gobiernos Federal y de las entidades federativas, a través de sus organismos, dependencias y entidades de salud pública, así como aquellos Municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias deberán otorgar citas médicas en un periodo no mayor a ocho días, a las víctimas que así lo soliciten, **salvo que sean casos de atención de emergencia en salud, en cuyo caso la atención será inmediata;**

"III. Una vez realizada la valoración médica general o especializada, según sea el caso, y la correspondiente entrega de la fórmula médica, se hará la entrega inmediata de los medicamentos a los cuales la víctima tenga derecho y se le canalizará a los especialistas necesarios para el tratamiento integral, si así hubiese lugar;

"IV. Se le proporcionará material médico quirúrgico, incluida prótesis y demás instrumentos o aparatos que requiera para su movilidad conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia así como los servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas y los servicios odontológicos reconstructivos que requiera por los daños causados como consecuencia del hecho punible o la violación a sus derechos humanos;

"V. Se le proporcionará atención permanente en salud mental en los casos en que, como consecuencia del hecho victimizante, quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente; y,



"VI. La atención materno-infantil permanente cuando sea el caso incluyendo programas de nutrición.

(Adicionado, D.O.F. 3 de enero de 2017)

"No podrá negarse la garantía de ejercer los derechos que protege este artículo a ninguna víctima que se encuentre fuera de su jurisdicción de derechohabientes."

(Reformado, D.O.F. 3 de mayo de 2013)

"Artículo 35. A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del virus de inmunodeficiencia humana.

"En cada una de las entidades públicas que brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género."

156. De la normatividad transcrita, en lo que interesa, se advierte que la interrupción del embarazo, en los casos permitidos por la ley, constituye un servicio de **emergencia médica**, por lo que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas junto con las autoridades sanitarias correspondientes de cada entidad federativa establecerán un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social.

157. Además, se establece que los organismos, dependencias y entidades de salud pública tanto del Gobierno Federal como de las entidades federativas, atendiendo a sus capacidades y en el marco de sus competencias, deberán otorgar a las víctimas citas médicas en un periodo no mayor a ocho días, pero **tratándose de casos cuya atención constituya una emergencia en salud, la**



atención será inmediata; sin que pueda negarse la atención a ninguna víctima que se encuentre fuera de su jurisdicción como derechohabientes.

158. El último de los artículos citados establece que a toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima.

159. Conforme a lo reseñado, se advierte claramente que los casos de embarazos por violación son emergencias médicas que se deben atender de forma inmediata y que las instituciones de Salud Pública están obligadas a garantizar a las víctimas el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo, en los casos permitidos por la ley, por lo que el hecho de que previo a la modificación de la NOM-046-SSA2-2005 se requiriera a las víctimas autorización por parte de las autoridades correspondientes; y, en caso de menores de edad, autorización de los padres, contravenía frontalmente lo dispuesto en los artículos 30, 34, fracción II, y 35 de la Ley General de Víctimas, pues esto impedía que la atención a un servicio de emergencia se pudiera llevar de forma inmediata.

160. El **entendimiento anterior** de cómo se debían llevar a cabo esos servicios de emergencia médica **dejó de subsistir** y condujo a la necesidad imperiosa de que fuera modificada la norma oficial mexicana que nos ocupa, pues antes de ello es claro que la norma **contravenía frontalmente la Constitución Federal.**

161. Al cambiar el entendimiento, con motivo del reconocimiento de libertades y derechos, varió entonces el estatus de los requisitos, lo que tuvo una incidencia directa en que resultara innecesario llevar a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Metrología, ello bajo la interpretación *a contrario sensu* de su párrafo tercero, que establece que cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien, incorporar especificaciones más estrictas, deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas.



162. Ciertamente, en el caso, lo que sucedió con la modificación de la norma oficial impugnada fue justamente que se eliminaron requisitos (no crea un trámite, ni un requisito adicional ni un procedimiento más gravoso para los particulares), lo que incidió de forma determinante en que se actualizara una excepción a la regla en el sentido de que para modificar las normas oficiales mexicanas deba cumplirse con el procedimiento para su elaboración (primer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Metrología), pues la modificación fue en beneficio de los particulares, concretamente de las víctimas de violación sexual para que puedan acceder a los servicios de emergencia de forma inmediata, modificación cimentada en el reconocimiento y entendimiento claro de los derechos.

163. Así, la variación de la norma oficial mexicana en beneficio de las víctimas resultaba impostergable, atendiendo a las resoluciones y recomendaciones internacionales, así como a las decisiones que ha adoptado esta Suprema Corte en torno a su protección, sin que entonces, ese nuevo entendimiento, o reconocimiento de libertades y derechos condujera a la necesidad de llevar a cabo el procedimiento que se contempla para la elaboración de las normas oficiales mexicanas. En suma, además de que cambió o dejó de subsistir el entendimiento primigenio que se tenía sobre las causas que motivaron la expedición de la norma oficial mexicana, se eliminaron requisitos de dicha norma, lo que, desde luego, como se ha dicho, constituye también una excepción a la obligación de llevar a cabo el procedimiento citado.

164. Ciertamente, son varios precedentes los que dan luz sobre ello, a continuación, se mencionan algunos, entre los cuales resultará fundamental invocar la acción de inconstitucionalidad 148/2017,⁶⁰ ya que en ella este Pleno hizo recientemente un examen profundo no sólo de los precedentes de este Alto

⁶⁰ Acción de inconstitucionalidad 148/2017, promovida por el subprocurador de Asuntos Jurídicos de la entonces Procuraduría General de la República, en contra de los artículos 13, apartado A, 195, 196 y 224, fracción II, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenidos en el Decreto 990, publicado en el correspondiente Periódico Oficial el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de septiembre de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.



Tribunal, sino de las más altas decisiones que al respecto han emitido diversos Tribunales Constitucionales en el mundo, así como Tribunales Internacionales de Derechos Humanos; y, para los efectos que interesan en esta controversia, se interpretó, entre otros, el artículo 4o. constitucional como ***pedra fundacional del derecho a decidir***, dado que en su párrafo segundo establece de forma expresa la prerrogativa de que *"toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos"*, cuya lectura de forma conjunta con la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva conduce inequívocamente al reconocimiento de tal prerrogativa, como se verá en líneas posteriores, sin dejar de considerar antes diversos precedentes de las Salas de este Alto Tribunal.

165. La Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 601/2017, señaló que las autoridades médicas incurren en una conculcación grave de derechos humanos al negar la realización de la interrupción del embarazo cuando el producto es consecuencia directa de una violación sexual, puesto que se contraviene al espíritu propio del artículo 1o. constitucional, en virtud de que la negativa se constituye como un acto violatorio de derechos humanos al permitir la continuación de la consecuencia de una agresión sexual sufrida por una menor de edad.⁶¹

166. Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1388/2015,⁶² se pronunció respecto a este tema, en los casos de interrupción del embarazo por razones de salud, en cuanto a que éste tiene como finalidad esencial restaurar y proteger la salud de la persona embarazada. De manera que la interrupción de embarazo provocada

⁶¹ Amparo en revisión 601/2017, resuelto en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

⁶² Amparo en revisión 1388/2015, resuelto en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



por una complicación de salud es el inicio de un proceso de recuperación de la salud y no su culminación, lo que hace crítica y presumiblemente violatoria de derechos humanos cualquier denegación o dilación deliberada de los servicios de atención médica destinados a resolver esos padecimientos.

167. Aunado a ello, la Primera Sala determinó que el ejercicio del derecho a la salud supone la eliminación de todas las formas de discriminación y el reconocimiento de que el disfrute de ese derecho implica el bienestar emocional, social y físico de las personas durante todo su ciclo vital y, en el caso específico de las mujeres o personas con capacidad de gestar, el derecho a la salud sexual y reproductiva. Por ende, **cuando tanto las mujeres como las personas con capacidad de gestar solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limitan su acceso, constituyen actos de discriminación⁶³ y una violación al derecho a la igualdad ante la ley.⁶⁴**

168. Al resolver, en sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno, la **acción de inconstitucionalidad 148/2017**,⁶⁵ antes citada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció, de forma central, en torno a si es constitucional sancionar con pena de prisión a la mujer o persona con capacidad de gestar que decide voluntariamente interrumpir su embarazo (y, en su caso, a la persona que con consentimiento de ella ejecute ese acto).

169. Particularmente se estableció que la **problemática** a tratar en dicha acción se ceñía sobre el supuesto de la mujer o persona con capacidad de gestar que, estando embarazada, habrá de decidir el libre ejercicio de su maternidad, sin que concurriera alguna circunstancia extraordinaria en relación con la causa de la concepción (producto de la violación o de un procedimiento de fecundación no consentido), la salud de ella misma o la propia viabilidad del

⁶³ Recomendación General 24 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación, párrafo 11.

⁶⁴ Amparo en revisión 1388/2015 antes citado (negación del servicio de salud, relacionado con la interrupción del embarazo por puesta en riesgo de la salud de la mujer).

⁶⁵ En dicha acción se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.



concebido. En ese sentido, las implicaciones del derecho a decidir se desarrollaron en dicha acción, fundamentalmente, a partir de esa consideración, como una de las posibles manifestaciones del derecho a decidir que le asiste a todo ser humano.

170. Las diversas consideraciones que se emitieron en dicho asunto son un referente trascendental a tomar en cuenta, aunque la problemática central no sea la misma, pues en el asunto que ahora nos ocupa cobra relevancia esencial una circunstancia adicional, extraordinaria, en relación con la causa de la concepción, como producto de una violación; no obstante, en aquel precedente se hizo también un pronunciamiento de inconstitucionalidad extensiva respecto del supuesto normativo que limita la interrupción del embarazo que tiene su origen en el delito de violación, como se pondrá de manifiesto en líneas posteriores.

171. Al respecto, importa destacar en primer término que en esa acción de inconstitucionalidad 148/2017 se pusieron de manifiesto los **derechos que ampara el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, norma constitucional que protege el derecho de toda persona a decidir de manera libre e informada sobre el espaciamiento de los hijos, la autonomía reproductiva, derecho que a su vez incluye la elección y libre acceso a todas las formas de anticoncepción, a las técnicas de reproducción asistida y a la eventual interrupción del embarazo, elecciones reproductivas que dan sentido al proyecto de vida de las personas como seres libres en el ámbito de un Estado moralmente plural y laico.

172. Ciertamente, en tal acción se hizo un pronunciamiento constitucional en torno al contenido y límites del derecho de las mujeres a decidir, frente a la protección del bien constitucional del *nasciturus*, en el sentido de que el **derecho de la mujer a decidir**, cuya titularidad se extiende a las personas con capacidad de gestar, es resultado de una combinación particular de diferentes derechos y principios asociados a la noción esencial de que es intrínseco a la persona humana la disposición de su libertad de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones, siendo el sustrato de tal prerrogativa la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva.



173. Ello pues de acuerdo con los artículos 1o., párrafo quinto, y 4o., primer y segundo párrafos constitucionales⁶⁶ se les reconoce el derecho exclusivo a la **autodeterminación en materia de maternidad** (autonomía reproductiva), siendo exclusivo de las mujeres o personas con capacidad de gestar en tanto forma un todo con su libertad personal, que no puede dejar de entrañar su autonomía en orden a la opción de convertirse en madre.

174. En ese sentido, se sostuvo que resulta innegable que **el artículo 4o. constitucional constituye la piedra fundacional del derecho a decidir**, dado que en su párrafo segundo establece de forma expresa la prerrogativa de que: *"toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos"* cuya lectura de forma conjunta con los derechos referidos, conduce inequívocamente al reconocimiento de esa prerrogativa.

175. Además, se puso de manifiesto que de la revisión del procedimiento de reforma constitucional que originó ese texto, resultante de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, se advierte que el legislador quiso plasmar **el deber del Estado de no intervenir en una decisión personal, como lo es la planificación familiar, adquiriendo además el compromiso de dotar a la población de los medios suficientes e idóneos para ejercer una maternidad responsable**; y que los fines que originaron la creación del derecho a decidir son la igualdad, la integridad familiar y la libertad.

176. Asimismo, se recordó que con motivo del análisis que este Pleno realizó en relación con el caso de la despenalización del aborto en la hoy Ciudad

⁶⁶ Artículo 1, párrafo quinto. "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 4, primer y segundo párrafos. "La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos."



de México, ya ha sido establecido, por principio, que el segundo párrafo del citado artículo 4o. consagra el ejercicio de un **derecho individual que trasciende a la libertad sexual y reproductiva**, en donde la protección de los derechos básicos de las personas incluye dimensiones de la sexualidad diferenciadas de aquellas destinadas a proteger un **ámbito de decisión respecto a la cuestión de tener o no tener descendencia**.⁶⁷

177. En segundo término, de la citada acción de inconstitucionalidad 148/2017, cabe destacar, como se anticipó, que hubo un pronunciamiento de inconstitucionalidad extensiva respecto de un supuesto normativo del Código Penal de Coahuila de Zaragoza que limitaba (a doce semanas siguientes a la concepción) la interrupción del embarazo que tenía su origen en el delito de violación⁶⁸ lo que además el citado código trataba como una *excusa absolutoria*, lo que de suyo ya constituía un vicio constitucional, en tanto que las expresiones "*aborto no punible*" y "*se excusarán de pena por aborto*", constituyen una afectación al derecho a decidir, pues aunque descarten la aplicación de pena, conciben a dicha conducta como un delito.

178. Sobre ese supuesto, este Pleno de la Suprema Corte estableció que la limitante establecida por el legislador, en relación con que sólo podrá practicarse el aborto dentro de las doce semanas siguientes a la concepción carecía de justificación y racionalidad, puesto que tratándose de un caso diferente a aquel en que la concepción ocurrió con voluntad de la madre, era necesario que existiera una clara diferenciación sobre las reglas aplicables para la interrupción del embarazo si el antecedente lo constituía una conducta ilícita que forzó los derechos sexuales y reproductivos.

⁶⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 (página 125), resueltas por este Pleno en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho.

⁶⁸ Al respecto se estableció que la invalidez por inconstitucionalidad también alcanzaba a un fragmento de la fracción I del artículo 199 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza que versaba sobre el aborto por violación, o por inseminación o implantación indebidas (fracción I). El texto de tal norma, en su primer párrafo establecía: "Cuando el embarazo sea resultado de una violación, o de una inseminación artificial o implantación de un óvulo en cualquiera de los supuestos referidos en los artículos 240 y 241 de este código, y la mujer embarazada practique su aborto o consienta el mismo, dentro de las doce semanas siguientes a la concepción."



179. En ese sentido, se consideró que la norma era inconstitucional al no guardar relación razonable entre el supuesto que abordaba y su consecuencia jurídica (plazo legal para llevar a cabo la interrupción legal del embarazo), con la problemática que involucraba, es decir, con las circunstancias extraordinarias que concurrían (persona gravemente lesionada, víctima de un delito); en tanto que no era posible, al tenor de las bases constitucionales dispuestas para el ejercicio del derecho a decidir, que como víctima de concepción forzada no fuera asistida por previsiones especiales que atendieran las particularidades de tal escenario, pues la manera en que el legislador emitió la porción normativa (mujer embarazada como resultado de una violación), la mujer y, también, la persona con capacidad de gestar, que decide voluntariamente interrumpir un proceso de gestación concebido voluntariamente dispondría del mismo tiempo que aquella que fue violentada para llegar a tal estado.

180. Pues bien, además de tenerse en cuenta las bases constitucionales dispuestas para el ejercicio del derecho a decidir en torno a la maternidad, particularmente, el derecho a decidir sobre su maternidad y su propio cuerpo interrumpiendo el proceso de gestación, en el contexto de que ese proceso sea voluntario y, desde luego, en el caso en que no lo sea, como resultado de una violación, de acuerdo con lo resuelto por este Pleno en la multicitada acción de inconstitucionalidad 148/2017, resulta también un referente obligado para esta controversia el precedente relativo al **amparo en revisión 438/2020**, resuelto por la Primera Sala,⁶⁹ pues en tal asunto, además de que se examinó el plazo para efectuar el procedimiento de interrupción del embarazo en relación con casos de mujeres o personas con capacidad de gestar que fueron víctimas del delito de violación, se analizó un caso en el que la víctima era menor de edad (entre otras condiciones o circunstancias).

181. Ciertamente, ese caso representa una mayor situación de vulnerabilidad, en razón de la minoría de edad, aspecto que en el caso a estudio resulta relevante; aunado a que en la ejecutoria se hizo un pronunciamiento precisa-

⁶⁹ En sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



mente en torno a la norma oficial mexicana, cuya modificación se controvierte en la presente controversia constitucional.

182. En dicho asunto, esta Suprema Corte a través de su Primera Sala se pronunció sobre el **interés superior del menor**, atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales, así como a diversos precedentes de esa propia Sala, en donde resaltó que dicho interés demanda que en toda situación donde se vean involucrados los menores se traten de proteger y privilegiar sus derechos y que en caso de que sea traumatizado con motivo de un delito, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizarle un desarrollo saludable y pleno hacia su vida adulta futura, prestando atención en equilibrar el derecho a ser protegido con el derecho a expresar opiniones y reconociendo su dignidad humana, lo que significa el deber de respetar y considerar a la menor víctima como una persona con necesidades, deseos e intereses propios.

183. En el amparo que fue sujeto a revisión (AR. 438/2020) la litis se centró en la negativa para practicar el procedimiento legal de interrupción del embarazo, fundado en el artículo 181 del Código Penal del Estado de Chiapas, bajo el argumento de las autoridades responsables de que si bien ese precepto establecía como excluyente de responsabilidad del delito de aborto cuando el embarazo es producto de una violación, ello estaba supeditado a que se realizara dentro de los primeros noventa días de la concepción; y, la parte recurrente alegó que el Juez de Distrito había realizado un deficiente análisis sobre el marco jurídico aplicable en casos de la negativa de interrupción del embarazo producto de una violación, pues era necesario que se tuviera en consideración, entre otros, los artículos 30, fracción IX y 35 de la Ley General de Víctimas, así como la norma oficial mexicana **NOM-046-SSA2-2005**.

184. Al respecto, la Primera Sala se pronunció en primer término respecto del artículo 181 del Código Penal del Estado de Chiapas, declarando inconstitucional una de sus porciones normativas, al advertir que la temporalidad que preveía generaba una afectación al derecho a la salud es su faceta mental o psicológica, "**ya que se circunscribe a regular, sin límites temporales, únicamente aquellas causales que afectan la dimensión física de las mujeres embarazadas**, esto es, cuando el embarazo implique un riesgo de muerte para la



gestante, o pueda determinarse que el producto sufre alteraciones genéticas o congénitas; **mientras que cuando el embarazo es producto de una violación, entonces la no aplicación de la pena del delito de aborto se condiciona a los primeros noventa días, lo cual sin duda impacta negativamente en el derecho fundamental a la salud de la mujer.**" (párrafo 177 de dicha sentencia), poniendo de manifiesto que obligar a una mujer o persona con capacidad de gestar a continuar un embarazo en ese contexto agravaba sus condiciones de salud mental e incluso física, dadas las repercusiones a la salud causadas por violencia sexual.

185. Una razón adicional que tuvo la Primera Sala para declarar inconstitucional la porción normativa referida fue que resultaba violatoria, entre otros, de los **derechos de los menores de edad**, en el sentido de que en ocasiones ni siquiera saben o se dan cuenta del embarazo en etapas tempranas de éste.

186. Posteriormente, la Sala se pronunció sobre la invalidez del oficio que contenía la negativa de interrupción del embarazo y al respecto estableció que al tratarse de un embarazo producto de una violación sexual, la entidad federativa, por conducto de sus servidores públicos, estaba obligada prestar los servicios médicos de aborto, cuya negativa era un desconocimiento franco de la Ley General de Víctimas que trascendía a los derechos de una víctima de violación sexual y **"se constituye, per se, como una violación grave al extender el sufrimiento, daño físico y psicológico que sufre la mujer consecuencia del acto delictivo"** (párrafo 198 de la sentencia).

187. En ese tenor, la Primera Sala de este Alto Tribunal concluyó que las autoridades sanitarias tienen que priorizar los casos en que acuda una mujer o persona con capacidad de gestar víctima de una violación sexual a solicitar la interrupción del embarazo producto de esa agresión por ser de carácter urgente, pues se debe evitar que se sigan desplegando en el tiempo las consecuencias físicas y psicológicas de ello y garantizar, sin dilación alguna, los derechos que como víctima de una violación sexual tiene, entre los que está precisamente conseguir la interrupción de manera inmediata del embarazo.

188. Otro precedente que sirve para robustecer el estudio del tópico esencial que se hace en esta controversia es el relativo al **amparo en revisión**



45/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte el veintitrés de febrero de dos mil veintidós,⁷⁰ en el que declaró inconstitucional la fracción II del artículo 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo (vigente al momento de los hechos), que establece los supuestos en los que el aborto no es punible, en tanto que dicha fracción II condiciona la despenalización del aborto a que la mujer: a) interponga la denuncia antes de enterarse que está embarazada; b) el Ministerio Público acredite el cuerpo del delito; c) el agente ministerial otorgue su autorización antes de la práctica del aborto; y, d) el aborto se practique dentro de los noventa días siguientes a la concepción.

189. En concreto, se analizó un caso donde la víctima de violación sexual fue una adolescente, quien tenía dieciséis años al momento de los hechos, a quien la agente del Ministerio Público le negó la autorización para la interrupción del embarazo en tres ocasiones porque estimó que no cumplía los requisitos contenidos en la fracción II del artículo 158 del Código Penal para el Estado de Hidalgo (que estaba vigente al momento de los hechos).

190. En primer término, la Sala revocó la sentencia recurrida, en virtud de que el Juez de Distrito otorgó un alcance indebido a lo dispuesto por la Constitución Federal en relación con el momento a partir del cual se protege la vida, lo que llevó al Juez a omitir el análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de cada uno de los requisitos que impone la norma impugnada para que las mujeres y personas con capacidad de gestar puedan acceder a la interrupción del embarazo en caso de violación.

191. En este precedente se puso de manifiesto que prohibir la interrupción legal del embarazo producto de una violación o condicionarla a la interposición de una denuncia a un tiempo limitado o a cualquier otro requisito genera daños y sufrimientos graves a las mujeres víctimas de violación sexual, sufrimiento que extiende los efectos del delito y obliga a las adolescentes a mantener un embarazo no deseado, producto de un hecho traumático; aspecto que, además, constituye una forma de tortura y malos tratos.

⁷⁰ El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la Ministra Norma (sic) Ana Margarita Ríos Farjat.



192. Ciertamente, la Primera Sala de esta Suprema Corte concluyó que, además de que la restricción de que el aborto se debiera practicar antes de las doce semanas desde la concepción implicaba una barrera injustificada para que las mujeres accedieran al aborto en casos de violación, la porción normativa exigía un grado de comprobación que revictimizaba a la mujer que denunciaba ser víctima de violación para que pudiera acceder a los mecanismos legales necesarios para la protección de sus derechos fundamentales, lo que suponía un total desconocimiento de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres y personas gestantes, cuyo embarazo no era producto de una decisión libre y consentida, sino era el resultado de conductas arbitrarias y violentas; y, además constituía una grave violación a los derechos humanos de las mujeres, en particular el derecho a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

193. En torno a cómo el propio diseño de la norma afectaba la credibilidad de las mujeres, la Primera Sala expresó que: "Mediante este tipo de acreditación, que tiene como base la falta de credibilidad de las víctimas, se pone en riesgo su salud, se les responsabiliza y se les vuelve a victimizar. Además, una disposición de esta naturaleza respalda, por vía legislativa, estereotipos en cuanto a que las mujeres mienten respecto a haber sufrido violencia sexual o respecto de cómo deben de comportarse después del hecho delictivo."

194. De esta forma, se puso de manifiesto que el establecimiento de estereotipos impide el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres, el acceso a la justicia en todas las esferas legales, afectando particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de violencia, así como a la credibilidad de sus propias declaraciones, argumentos y testimonios, ya sea como partes o como testigos.

195. En ese tenor, atendiendo a los precedentes referidos, cabe concluir en el presente asunto que siendo reconocido en la Constitución Federal el derecho a la autodeterminación en materia de maternidad, es evidente que ese derecho no podría verse restringido cuando la causa de la concepción sea producto de una violación, pues ello queda precisamente fuera del ámbito de decisión de la víctima, pues en ese caso se afecta sin duda alguna la íntima



decisión de ser o no ser madre, esto es, el derecho a decidir en relación con tener o no tener descendencia.

196. Es dentro de ese contexto, bajo ese entendimiento constitucional, en donde se insertan precisamente los servicios de salud médicos de emergencia a que se refiere la normatividad combatida.

197. Dicho lo anterior, cabe subrayar que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en sus artículos 12 y 14, inciso b), establece que los Estados adoptarán medidas para eliminar la discriminación en la esfera de la atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia, a continuación se transcriben dichas disposiciones:

"Artículo 12.

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."

"Artículo 14.

"1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.



"2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

"...

"b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia."

198. Ahora bien, relacionado con el derecho de las niñas y los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 3, El VIH/SIDA y los derechos del niño, en cuanto a la accesibilidad de los servicios de salud para las niñas, niños y adolescentes, señaló:

"20. Al Comité le preocupa que, por lo general, los servicios de salud aún no sean suficientemente receptivos a las necesidades de los niños y las niñas menores de 18 años, en particular los adolescentes. Como ha señalado en repetidas ocasiones el Comité, el niño acudirá más fácilmente a servicios que lo comprendan y lo apoyen, le faciliten una amplia gama de servicios e información bien adaptados a sus necesidades, le permitan participar en las decisiones que afectan a su salud, sean accesibles, asequibles, confidenciales y no supongan juicios de valor, **no requieran el consentimiento parental ni sean discriminatorios.**"

199. A su vez, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), ha interpretado que el alcance de este derecho y el concepto de la evolución de las facultades del niño, contempla lo siguiente:

"31. De conformidad con la evolución de sus capacidades, **los niños deben tener acceso a terapia y asesoramiento confidenciales, sin necesidad del consentimiento de sus padres o su custodio legal cuando los profesionales que examinen el caso determinen que ello redunde en el interés**



superior del niño. Los Estados deben aclarar los procedimientos legislativos para la designación de los cuidadores adecuados que se encarguen de los niños sin padres o representantes legales y puedan dar su consentimiento en representación del niño o ayudarle a dar su consentimiento en función de la edad y la madurez del niño. Los Estados deben estudiar la posibilidad de permitir que los niños accedan a someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicos sin el permiso de un progenitor, cuidador o tutor, como la prueba del VIH y servicios de salud sexual y reproductiva, con inclusión de educación y orientación en materia de salud sexual, métodos anticonceptivos y aborto en condiciones de seguridad."

200. Por lo expuesto, recapitulando, se estima que en el caso que nos ocupa, por un lado, se actualizó: (a) el supuesto de excepción previsto en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en cuanto a que, conforme al texto anterior de los artículos 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005, no podían seguir subsistiendo como válidas las causas de la norma oficial mexicana con el entendimiento que se les imprimió; y, por otra parte, y en razón justamente de que los requisitos que se exigían con anterioridad eran, en realidad, contrarios a las verdaderas causas que dieron origen a la referida norma oficial mexicana, ello a la postre significó, a su vez, (b) la necesidad de que se adecuara o hiciera congruente la norma oficial mexicana con la Ley General de Víctimas.

201. En este caso en particular, armonizar la norma oficial mexicana con la Ley General de Víctimas constituye un ejemplo nunca mejor representado de que precisamente con ello se ajusta la norma al texto de nuestra Carta Magna, por las razones que han quedado explicadas.

202. De cualquier forma, no está de más mencionar que en cuanto al primer aspecto (a), por lo que ve a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en el sentido de que esta hipótesis de excepción no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos requisitos, procedimientos, o se trate de incorporar especificaciones más estrictas, este Tribunal Pleno estima que las modificaciones, a la norma oficial mexicana impugnada, no solamente armonizaron las actuales definiciones contenidas en



la Ley General de Víctimas y en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, sino que modificaron aspectos relevantes mediante los que se simplificó la prestación de este servicio público, esto es, no se agregaron requerimientos, sino que incluso se eliminaron.

203. Ciertamente, en un sentido similar a lo expresado en el oficio de exención de manifestación de impacto regulatorio por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, citado en párrafos anteriores, se aprecia que no se modificaron o crearon trámites que signifiquen mayores cargas administrativas o costos de cumplimiento para los particulares, no se reducen o restringen prestaciones o derechos para los particulares y no se establece o modifican definiciones, clasificaciones, metodologías, criterios, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, afectando derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares, pues conforme al texto actual de los artículos 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la NOM-046-SSA2-2005, para la prestación del servicio de salud de mérito se establece lo siguiente:

a) No es necesaria autorización de autoridad para llevar a cabo la interrupción del embarazo en los casos de que este haya sido producto del delito de violación.

b) Para que las instituciones de salud pública lleven a cabo este procedimiento, únicamente se necesita la solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación.

c) El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no está obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe.

d) Para llevar a cabo la interrupción del embarazo por violación, para menores de doce años de edad, la solicitud se debe realizar por su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.



e) Las mayores de 12 años de edad no necesitan solicitud de su padre, madre o tutor, para que se lleve a cabo la interrupción del embarazo por violación.

204. En ese tenor, el concepto de invalidez del Congreso de Baja California en el sentido de que la modificación de la norma oficial mexicana de mérito carece de fundamentación y de motivación, ya que, además de que se emitió por autoridad competente, se hizo conforme al marco normativo aplicable (de conformidad con lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización) y con la motivación a que se ha hecho referencia.

205. A mayor abundamiento, de una interpretación histórico-teleológica del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se advierte que se logró el fin perseguido por el legislador federal al prever este supuesto de excepción, de hacer fluido el procedimiento de cancelación o modificación de una norma oficial mexicana a efecto de evitar eventuales perjuicios a los sectores involucrados.

II. Examen del concepto de invalidez en el que se alega violación al principio de división de poderes

206. El Congreso de Baja California sostiene que la norma oficial mexicana transgrede lo dispuesto en los artículos 40, 41, 71, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que violenta el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, esto con motivo de la omisión de las autoridades demandadas de incluir en los supuestos establecidos en la norma impugnada, la "*denuncia penal por el delito de violación ante la Agencia de Ministerio Público de orden Común*", para que las víctimas puedan optar por la interrupción voluntaria del embarazo.

207. Sobre esto, cabe precisar que el artículo 215 Bis 6 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica establece que los servicios de atención médica a que se refiere el artículo 30 de la Ley General de Víctimas deberán brindarse sin que su prestación pueda estar condicionada a la presentación de la denuncia o querrela.



"Artículo 215 Bis 6. En caso de emergencia médica, los establecimientos para la atención médica del sector público estarán obligados a brindar a la víctima los servicios a que se refiere el artículo 30 de la Ley General de Víctimas, con independencia de su capacidad socioeconómica o nacionalidad y sin que puedan condicionar su prestación a la presentación de la denuncia o querrela, según corresponda, sin perjuicio de que con posterioridad se les reconozca tal carácter en términos de las disposiciones aplicables."

208. Como se ha expuesto en párrafos previos, si la normatividad impugnada fue modificada para ser armónica con la Ley General de Víctimas y con el reglamento de referencia, no puede pretenderse entonces que en la norma oficial mexicana de mérito se debiera establecer que a fin de que una víctima pueda acceder al servicio de interrupción del embarazo se deba presentar denuncia penal por el delito de violación ante la Agencia de Ministerio Público del orden común, pues justamente se ordena lo contrario.

209. Pero además, como se ha expuesto, establecer tal condicionante es claramente inconstitucional.

210. Previamente es pertinente precisar que no se soslaya lo manifestado por la entonces Procuraduría General de la República, en cuanto estima que el punto 4.1 de la Norma Oficial Mexicana se contrapone con lo dispuesto en su punto 6.4.2.7, ya que el primero de ellos estipula que la terminación del embarazo se realizará de conformidad con la legislación local aplicable, siendo en el caso el artículo 136 del Código Penal de Baja California,⁷¹ que prevé el

⁷¹ Dicho precepto establecía lo que sigue:

"Artículo 136. Aborto no punible.—El aborto no será punible:

"I. Aborto culposo.—Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada.—II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial.—Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica.—III. Aborto terapéutico.— Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oír el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."



requisito de procedibilidad consistente en la presentación de la denuncia correspondiente al delito de violación, mientras que el citado punto 6.4.2.7 no contempla que, previo a la interrupción voluntaria del embarazo, la persona solicitante deba acudir ante la representación social a hacer de su conocimiento que fue objeto de una violación a fin de que pueda acceder a la atención médica correspondiente.

211. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

212. Lo anterior no se limita al texto expreso de la norma donde se reconocen tales derechos, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que realiza este Tribunal Constitucional como intérprete último de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.⁷²

213. En ese sentido, conforme a lo interpretado en párrafos anteriores respecto de aquellas materias concurrentes en donde las legislaciones tanto federales como locales se deben ajustar a lo dispuesto en la ley general correspondiente, el hecho de que se estableciera en el artículo 136 del Código Penal de Baja California⁷³ que previo a la interrupción voluntaria del embarazo, la persona solicitante debía acudir ante la representación social a hacer de su

⁷² Cfr. Tesis 1a. CDV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2007981, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 714, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO."

⁷³ Dicho precepto fue reformado el doce de noviembre de dos mil veintiuno. Su texto actual es el siguiente:



conocimiento que fue objeto de una violación a fin de que pudiera acceder a la atención médica constituía, por una parte, una forma de violencia y discriminación en contra de las mujeres o personas con capacidad de gestar, y que trascendía de forma grave en contra del derecho humano al disfrute del más alto nivel posible de salud; y, por otra, contravenía frontalmente lo dispuesto en los artículos 30, 34, fracción II y 35 de la Ley General de Víctimas.

214. Por ende, las autoridades médicas de todo el país deben atender a esta interpretación del derecho fundamental al disfrute del más alto nivel posible de salud, así como a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, por lo que deben brindar el servicio de salud consistente en la interrupción del embarazo a toda aquella persona que lo solicite, **sin que sea necesaria la presentación de una denuncia correspondiente al delito de violación o autorización judicial o ministerial alguna, pues al tratarse de una urgencia médica, la atención debe ser inmediata.**

215. En el mismo sentido, las autoridades ministeriales y judiciales deben atender a esta interpretación constitucional del derecho a la salud y de lo dis-

"Artículo 136. Se consideran causas excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto, las siguientes:

"I. La libre voluntad de la mujer embarazada, siempre que esto ocurra en las primeras doce semanas de gestación.

"II. Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial realizada en contra de la voluntad de la mujer;

"III. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de afectación grave a su salud a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no coloque en riesgo a la mujer la demora;

"IV. Cuando a juicio de dos médicos especialistas exista razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales, al límite que puedan poner en riesgo la sobrevivencia del mismo, siempre que se tenga el consentimiento de la mujer embarazada; o,

"V. Que sea resultado de una conducta culposa o involuntaria de la mujer embarazada.

"En los casos contemplados en las fracciones II, III y IV, los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable."



puesto en la Ley General de Víctimas, por lo que el hecho de que se realice el procedimiento de interrupción del embarazo sin denuncia por el delito de violación o autorización judicial no es motivo de sanción o suspensión alguna para el personal que participe en dicha intervención médica ni para la persona a la que se le practique ese procedimiento.

216. Aunado a ello se estima conveniente reiterar las consideraciones de la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1388/2015, las cuales se sintetizan a continuación:

a) Toda mujer (o persona con capacidad de gestar) tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar, entre éstas, el acceso universal a los servicios más amplios posibles de salud sexual y reproductiva,⁷⁴ incluidos los asociados con el embarazo en todas sus etapas y en todas sus vicisitudes, sin ningún tipo de coacción o discriminación.

b) El Estado tiene la obligación de prevenir razonablemente los riesgos asociados con el embarazo y con el aborto inseguro, lo que, a su vez, abarca tanto una valoración adecuada, oportuna y exhaustiva de los riesgos que el embarazo representa para la restauración y protección de la salud de cada persona, como el acceso pronto a los servicios de aborto que resulten necesarios para preservar la salud de la mujer (o persona con capacidad de gestar) embarazada.

c) La salud es un derecho que protege tanto aspectos físicos como emocionales e, incluso, sociales, por lo que su adecuada garantía implica la adopción de medidas para que **la interrupción del embarazo sea posible, disponible,**

⁷⁴ La salud reproductiva debe ser entendida como un estado de bienestar físico, mental y social y no como mera ausencia de enfermedades en todo lo referido al sistema reproductivo, sus funciones y procesos. Esta comprensión de la salud reproductiva implica el reconocimiento de que las personas deben estar en capacidad de llevar una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de tomar decisiones respecto a si desean procrear y en qué momentos, de donde se desprende su derecho a recibir información y a acceder a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables para planificar y, simultáneamente a acceder a servicios de salud que permitan llevar adelante el embarazo y el parto de manera segura y sin riesgos.



segura y accesible cuando la continuación del embarazo ponga en riesgo la salud de las mujeres (o personas con capacidad de gozar) en su sentido más amplio.

d) Esto implica que las instituciones públicas de salud deben proveer y facilitar esos servicios, así como abstenerse de impedir u obstaculizar el acceso oportuno a ellos.

217. Asimismo, en dicho precedente (amparo en revisión 1388/2015), esta Suprema Corte, a través de su Primera Sala estableció que conforme al parámetro de regularidad constitucional del derecho a la salud y su protección, no basta con tener libertad para adoptar autónomamente las decisiones acerca de la propia salud, sino que es fundamental poder ejecutarlas adecuadamente. Esto es, la decisión sobre la propia salud, como terminar un embarazo, no puede ser interferida arbitrariamente y, además, debe existir toda la infraestructura para poder llevarla a cabo: servicios médicos seguros, disponibles, accesibles, aceptables, asequibles, respetuosos y de calidad.

218. En este contexto, también resulta infundado el segundo concepto de invalidez formulado por el Congreso de Baja California.

219. Por lo expuesto y fundado:

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la "modificación de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, de conformidad con el considerando séptimo de esta decisión.



TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y al contenido de la norma combatida.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, en su subapartado A. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y anunció voto particular. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, en su subapartado B. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y apartándose del párrafo ciento sesenta y seis, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado II. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek 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.

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

Nota: La tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 206/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del



viernes 15 de enero de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 346, con número de registro digital: 29620.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 7 de febrero de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 54/2016.

En la sesión del veintiséis de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, referente a la controversia constitucional promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California en contra de la Secretaría de Salud del Gobierno de la República, la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, y el presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, demandando la invalidez de la aprobación y publicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

Resolución del Tribunal Pleno. La mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno, reconocimos la validez de la reforma a la norma oficial mexicana impugnada, toda vez que se apega al parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos sexuales y reproductivos.

Si bien estoy de acuerdo con la resolución mayoritaria, respetuosamente señalaré algunas consideraciones adicionales que sustentan su constitucionalidad. Para ello, el presente voto se dividirá en dos apartados: (i) obligación de modificar la norma oficial mexicana con base en el proceso previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y, (ii) la validez de normas que pudieran ser aparentemente contrarias al principio de división de poderes y supremacía constitucional.

I. Obligación de modificar la norma oficial mexicana con base en el proceso previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Obligación de adecuar el derecho interno a los estándares internacionales en la materia.

En lo que respecta a la modificación de la referida norma oficial mexicana, coincido con la sentencia, la misma se llevó a cabo al amparo de los párrafos segundo y



tercero del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, los cuales permiten la modificación de dichas normas sin seguir el procedimiento para su elaboración, siempre que no se creen nuevos requisitos o procedimientos, o bien, se incorporen especificaciones más estrictas.

El objetivo de dicha modificación consiste en homologar y guardar congruencia con las disposiciones de la Ley General de Víctimas, por lo que se encuadra en el supuesto previsto en el artículo 51 de la Ley Federal en cuestión. Sin embargo, considero también que tal modificación incide en el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano impuestas por el derecho internacional.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como en el Sistema Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros, establecen la obligación de los Estados de incorporar las disposiciones de dichos tratados a su derecho interno.¹

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado la obligación general de adecuar la normativa interna a la Convención Americana. Así "en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas".²

Es así que los Estados Parte deben adecuar su derecho interno a las disposiciones de la citada convención para garantizar los derechos consagrados en ella. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes: (i) por un lado, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías que la misma prevé; y, (ii) por otro, la expedición de

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.

² Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008", Serie C No. 186, párr. 179. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf y, Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009", Serie C No. 209, párr. 288. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf



normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.³

Lo anterior es congruente con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el cual establece que todas las autoridades tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte.

En ese sentido, la autoridad sanitaria, al modificar la norma oficial objeto de análisis, actuó bajo su obligación de incorporar los estándares internacionales más protectores.

Tomando en cuenta lo señalado, considero que la modificación a la norma oficial mexicana en cuestión no solamente era necesaria para homologarla con la Ley General de Víctimas, sino también las obligaciones internacionales en la materia derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y de los estándares obligatorios para todas las autoridades de nuestro país.

Estándares internacionales sobre la violencia sexual a niñas, niños y adolescentes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el daño al proyecto de vida atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse, razonablemente, determinadas expectativas y acceder a ellas. El daño al proyecto de vida implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable.⁴

Conforme al artículo 19 de dicha Convención, México está obligado a promover las medidas de protección especial derivadas del interés superior de la niñez, asumiendo su posición de garante con mayor cuidado y responsabilidad en consideración a su condición especial de vulnerabilidad.

³ Corte IDH, *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*. "Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones", Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448, párr. 99. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_448_esp.pdf

⁴ Corte IDH, *Caso Casa Nina Vs. Perú*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020", Serie C No. 419, párr. 154. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf



De esta forma, las niñas y los niños tienen derechos a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además, su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona.⁵

De manera concreta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, sin perjuicio de los estándares establecidos en casos de violencia y violación sexual contra mujeres adultas, los Estados deben adoptar, en el marco del acatamiento del artículo 19 de la Convención Americana, medidas particularizadas y especiales en casos donde la víctima es una niña, niño o adolescente, sobre todo ante la ocurrencia de un acto de violencia sexual y, más aún, en casos de violación sexual.⁶

El principio del interés superior de la niñez, así como la obligación de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de las niñas y los niños en todo procedimiento que les afecte, debe servir como base para garantizar su participación en lo que resulte pertinente para identificar las medidas especiales que son requeridas para dotar de efectividad sus derechos cuando son víctimas de delitos de violencia sexual.⁷

Ahora, en lo que se refiere a la respuesta institucional con miras a garantizar el acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, las niñas, niños y adolescentes pueden enfrentarse a diversos obstáculos y barreras de índole jurídica y económica que menoscaban el principio de su autonomía progresiva, como sujetos plenos de derecho, o que no garantizan una asistencia técnica jurídica que permita hacer valer sus derechos e intereses en los procesos que los conciernen. Estos obstáculos no sólo contribuyen a la denegación de justicia, sino que resultan discriminatorios, puesto que no permiten que se ejerza el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.⁸

La modificación de la norma oficial mexicana como parte del cumplimiento de la solución amistosa del informe 21/07 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵ Corte IDH, *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile*. "Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 1 de octubre de 2021, párr. 104. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_439_esp.pdf

⁶ Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 155. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf

⁷ Ídem.

⁸ Ibídem, párr. 156.



Finalmente, considero que la modificación a la norma oficial mexicana obedece al cumplimiento directo de una obligación del Estado Mexicano, adquirida mediante una solución amistosa celebrada el ocho de marzo de dos mil seis entre el Estado y las peticionarias, derivada de la petición 161-02 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁹ relativa al caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, quien tenía catorce años cuando fue víctima de una violación sexual la cual resultó en su embarazo. Como parte del acuerdo de solución amistosa, el Estado Mexicano realizó los siguientes compromisos:

"DÉCIMO SEGUNDO. El Estado Mexicano por medio de la Secretaría de Salud se compromete a:

- "1. Realizar una encuesta nacional con representatividad estatal para evaluar la aplicación de la NOM 190-SSA1-1999 relativa a la atención médica a la violencia familiar, así como el avance en la instrumentación del Programa Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres.
- "2. **Actualizar la norma oficial antes mencionada, para ampliar su objetivo y ámbito de aplicación e incluir explícitamente el abordaje a la violencia sexual que ocurre fuera del contexto familiar. ...**" (énfasis añadido)

La Comisión resaltó que la Convención de Belém do Pará establece que las víctimas de violencia sexual tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos sus derechos humanos, incluyendo los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos regionales e internacionales de protección a los derechos humanos. El pleno goce de los derechos humanos de las mujeres no es posible de alcanzar sin un acceso oportuno a servicios integrales de atención en salud, así como a información y educación en la materia.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que la modificación emitida a la norma oficial mexicana era necesaria con el fin de incorporar los avances en materia de derechos humanos que derivaron, entre otros, de la reforma constitucional de 2011, así como del derecho internacional de los derechos humanos.

Así, estimo que esta norma cumple con el mandato constitucional y convencional de proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, además, da cumplimiento a la obligación derivada del artículo 2 de la Convención Ameri-

⁹ INFORME No. 21/07 PETICIÓN 161-02 Solución Amistosa. Paulina del Carmen Ramírez Jacinto. México, 9 de marzo de 2007. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/mexico161.02sp.htm>



cana que mandata a los Estados modificar o derogar aquellas leyes que impidan el goce y el ejercicio de los derechos reconocidos en el derecho internacional.

La restricción para que las niñas, mujeres y personas gestantes víctimas de violación tengan que contar con una autorización judicial para que se lleve a cabo un procedimiento de interrupción del embarazo constituye una forma de violencia y discriminación institucional en su contra.

Por ende, estimo que el consentimiento de los padres o madres de las niñas, niños o adolescentes, como requisito para acceder a la interrupción del embarazo, no es una medida razonable al no ser la menos gravosa para proteger el principio de autonomía progresiva que rige cuando un caso involucra a niños, niñas y adolescentes.

II. La validez de normas que pudieran ser aparentemente contrarias al principio de división de poderes y supremacía constitucional.

Ahora, además de que la modificación impugnada a la norma oficial mexicana en comento cumple con el mandato constitucional y convencional que protege los derechos de las mujeres, incluyendo lo establecido por la Constitución, las leyes secundarias en la materia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también es cierto que no se configura una transgresión a la división de poderes, entre los referidos órganos del Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Así, con base en la opinión mayoritaria, el Tribunal Pleno estimó infundado el argumento del Congreso de Baja California relativo a que se invadió su esfera competencial por no incluir la "denuncia penal por el delito de violación", tal como se establece en el código penal local para acceder a la interrupción del embarazo.

Ello, pues si bien conforme a lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, le corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones, que no correspondan a las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura, entre otras, lo cierto es que no se tipificó ni modificó conducta alguna por lo que no se vulneró dicho ámbito competencial, ni tampoco los principios de división de poderes y supremacía constitucional.

En ese sentido, coincido en que las modificaciones al punto 6.4.2.7 de la norma, únicamente regulan ciertas disposiciones que se refieren al ámbito de salud en general y a la prestación de servicios de salud en particular, sin hacer ninguna



referencia a la materia penal. Lo cual, además es congruente con lo resuelto en la controversia constitucional **54/2009**, en la que se señaló precisamente que las normas sustantivas en las que se apoyaba la disposición impugnada se vinculaban al ámbito de salud, sin referir a lo penal y sin modificar el tipo penal, puesto que ello, en efecto, sólo le corresponde al Legislativo local.

Además, el derecho que tienen todas las personas de denunciar los hechos ante la representación social, de ningún modo puede constituirse como una obligación o requisito indispensable para que se brinde a las mujeres y adolescentes un servicio médico, como es la interrupción de un embarazo.

Ahora bien, no soslayo que pudiera entenderse que al reconocer la validez de la citada normativa pudieran subsistir dos normas aparentemente contrarias, pues mientras que una exige cierto requisito, la otra no lo considera.

Sin embargo, como lo expuse en el primer apartado, considero que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, incluidas las Legislaturas Locales, tienen el mandato de ajustar sus actos legislativos a lo dispuesto en la Constitución Federal, lo cual no implica que el parámetro para analizar la reforma a la norma oficial deba ser la norma penal estatal que no necesariamente es constitucional.

En ese sentido, se advierte que la restricción para que las niñas, mujeres y personas con capacidad de gestar y víctimas de violación, tengan que contar con la denuncia referida para que se lleve a cabo el procedimiento de interrupción del embarazo, constituye una forma de violencia y discriminación institucional en su contra.

Por todo lo anterior, reitero mi postura de estar con el sentido de la sentencia, 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 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 54/2016.

1. En la sesión celebrada el 26 de mayo de 2022, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 54/2016, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California. En ella, se analizó la validez de las modificaciones a los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana "*NOM-190-SSA1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.*", para quedar como "*NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*", publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2016. Los numerales modificados versan del procedimiento de la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación.
2. Cabe señalar que este asunto se encuentra conexo a las controversias constitucionales 45/2016 (promovida por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes) y 53/2016 (promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California). La controversia constitucional 53/2016 se había discutido por primera ocasión el 5 de agosto de 2019, momento en el que me pronuncié por primera vez en relación con este tema. Ambos asuntos fueron definitivamente resueltos el 24 mayo de 2022, en el mismo sentido que la presente controversia.
3. En la controversia constitucional 54/2016, a la cual se refiere el presente voto, la cuestión B del "*I. Examen del concepto de invalidez en el que se alega que las modificaciones a la norma oficial mexicana impugnada no se encuentran fundadas ni motivadas*" atendió a la pregunta de si el procedimiento para la modificación de las normas oficiales mexicanas (en adelante "NOM") impugnadas se llevó a cabo conforme a lo que establecía la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
4. La mayoría consideró, tal como lo expresó al resolver la controversia constitucional 45/2016, que la modificación a la NOM sí siguió el procedimiento legislativo. En particular, que éste se realizó de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 51 de la entonces vigente Ley Federal sobre Metrología y Normalización (en adelante, la "ley").
5. Sin embargo, yo diferí en este punto por las razones que expresé en la primera discusión de la controversia constitucional 53/2016, el 5 de agosto de 2019, que reiteré en la discusión de la controversia constitucional 45/2016, el 24 de mayo de 2022 y que desarrollé en su voto particular. Por ello, para explicar las razones de mi disenso, remito al voto particular de la controversia constitucional 45/2016.

Este voto se publicó el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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 28 de febrero de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

