



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 26
TOMO I

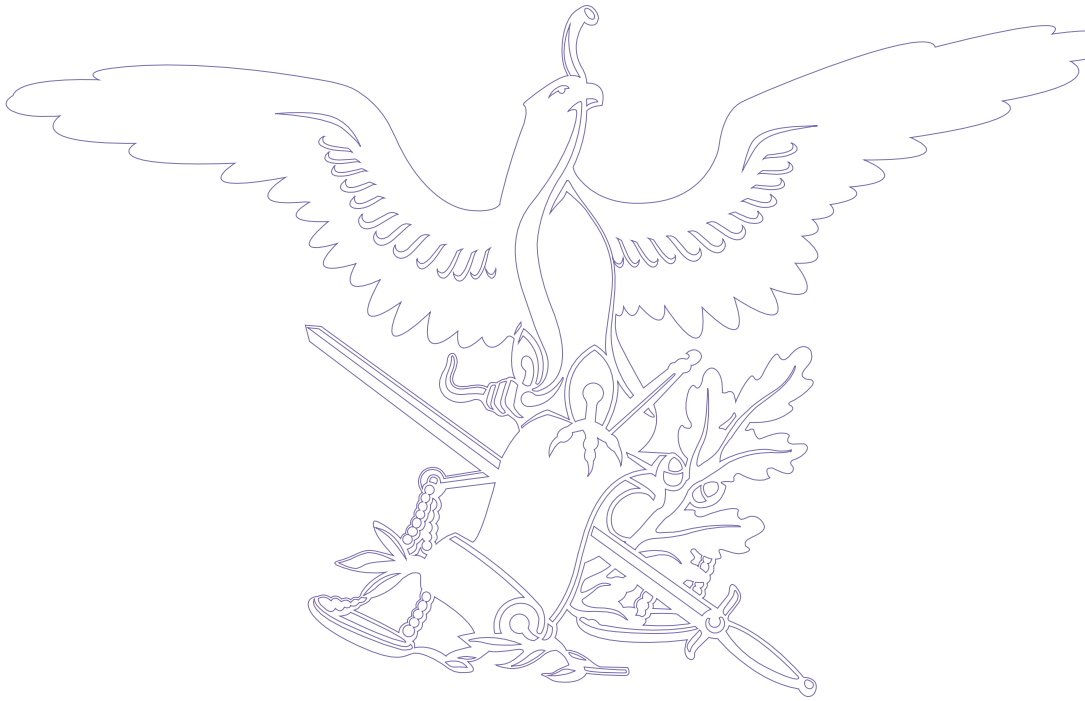
Junio de 2023

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 26
TOMO I

Junio 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. José Zamora Grant
*Encargado del Despacho
de la Dirección 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 V).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo V).....	XV

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 5

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 39

■ **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.....

3179

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 3341

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 3715

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 3943

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 3947

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 4059

<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 	<ul style="list-style-type: none"> Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 	4355
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Segunda 	<ul style="list-style-type: none"> Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 	<ul style="list-style-type: none"> Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 	4503
<ul style="list-style-type: none"> ■ CUARTA PARTE 		
<ul style="list-style-type: none"> Plenos Regionales 		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Primera 	<ul style="list-style-type: none"> Jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 	<ul style="list-style-type: none"> Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 	4715
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Segunda 	<ul style="list-style-type: none"> Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 1 	<ul style="list-style-type: none"> Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 	6069
<ul style="list-style-type: none"> ■ Plenos de Circuito 		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Sección Primera 	<ul style="list-style-type: none"> Jurisprudencia 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Subsección 2 	<ul style="list-style-type: none"> Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 	6089

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 6275

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 6645

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 7079

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 7185

Índice de Sentencias 7247

Índice de Votos 7273

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 7707

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 7853

Índice en Materia Constitucional..... 7855

Índice en Materia Penal 7865

Índice en Materia Administrativa.....	7877
Índice en Materia Civil.....	7889
Índice en Materia Laboral	7907
Índice en Materia Común.....	7921
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	7945
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	7951
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	7973
Índice de Ordenamientos	8007

CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADVERTENCIA



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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de 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.
	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
<p align="center">TESIS DE JURISPRUDENCIA</p>	<p>La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.</p>	<p>Pleno: P./J. 1/2023 (11a.)</p>
	<p>El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.</p>	<p>Primera Sala: 1a./J. 1/2023 (11a.)</p>
	<p>La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.</p>	<p>Segunda Sala: 2a./J. 1/2023 (11a.)</p>
	<p>La mención de que pertenece a la Undécima Época.</p>	<p>2a./J. 1/2023 (11a.)</p>
<p align="center">TESIS AISLADAS</p>	<p>La letra de la instancia.</p>	<p>Pleno: P. I/2023 (11a.)</p>
	<p>El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.</p>	<p>Primera Sala: 1a. I/2023 (11a.)</p>
	<p>El año de aprobación.</p>	<p>Segunda Sala: 2a. I/2023 (11a.)</p>
	<p>La mención de que pertenece a la Undécima Época.</p>	<p>2a. I/2023 (11a.)</p>

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PR (Pleno Regional).</p> <p>La letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</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 laboral, número uno, del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur:</p> <p>PR.L.CS. J/1 L (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>Las letras PR, que significan Pleno Regional.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno Regional especializado.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</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>	<p>Tesis número dos en materia común del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Norte.</p> <p>PR.L.CN.2 K (11a.)</p>

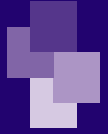
TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, 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 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 52/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, AMBOS DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 13 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

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

VISTOS los autos para resolver la contradicción de tesis 52/2021, suscitada entre el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta**



Región y el Segundo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, ambos con residencia en Xalapa, Veracruz; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** El diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, Neófito López Ramos, Magistrado del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo 153/2020 (cuaderno auxiliar 27/2021), y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo directo 462/2015 (cuaderno auxiliar 681/2015).

2. El Magistrado denunciante señaló que existe discrepancia interpretativa del artículo 217 de la Ley de Amparo, en relación con la obligatoriedad de jurisprudencia emitida por los Plenos de Circuito.¹ Específicamente, si dicha jurisprudencia es vinculante para los Tribunales Colegiados auxiliares al conocer de un asunto en apoyo de un Tribunal Colegiado que pertenece al Circuito del Pleno que emitió el criterio.

3. Para el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, la jurisprudencia emitida por el Pleno de Circuito **no es vinculante para ese tribunal auxiliar**, ya que el hecho de apoyar a un Tribunal Colegiado de determinado Circuito deriva de una norma de competencia, pero no se le puede constreñir a acatar un criterio de Pleno de Circuito, en virtud de que los tribunales auxiliares tienen competencia mixta y en toda la República.

4. Por su parte, para el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, la jurisprudencia que establezcan los Plenos de

¹ Ley de Amparo vigente antes de la última reforma publicada el siete de junio de dos mil veintiuno (07/06/2021), en el Diario Oficial de la Federación.

"Artículo 217.

"...

"La jurisprudencia que establezcan **los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados** y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales **que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.**"



Circuito **es obligatoria** para los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente y para el tribunal auxiliar que apoya en el dictado de resoluciones.

5. Lo anterior, pues si bien los tribunales auxiliares pertenecen a determinada región, cuentan con competencia mixta y con jurisdicción en toda la República, al brindar apoyo a los órganos jurisdiccionales **se sustituyen en el tribunal auxiliado**. En consecuencia, si la jurisprudencia del Pleno de Circuito obliga al Tribunal Colegiado auxiliado, también obliga al Tribunal Colegiado auxiliar, independientemente de la región a la que pertenezca.²

6. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia**. Por acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número 52/2021, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

7. En el mismo acuerdo ordenó solicitar al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región copia certificada de la resolución respectiva e informara si su criterio se encontraba vigente. Al respecto, ambos tribunales manifestaron que los criterios se mantenían en vigor.

8. TERCERO.—**Integración**. Por acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el expediente se encontraba debidamente integrado, por lo que ordenó su envío a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

9. PRIMERO.—**Competencia**. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Consti-

² Consideraciones que se ven reflejadas en la tesis (IV Región)2o.8 K (10a.), de rubro y texto: "JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR UN PLENO DE CIRCUITO. ES OBLIGATORIA TANTO PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUE SE UBICAN DENTRO DE ESE CIRCUITO COMO PARA LOS AUXILIARES QUE LOS APOYAN EN EL DICTADO DE SUS RESOLUCIONES, INDEPENDIEMENTE DE LA REGIÓN A LA QUE ÉSTOS PERTENEZCAN."



tución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en materia común, suscitada entre Tribunales Colegiados auxiliares, al resolver amparos directos en apoyo de Tribunales Colegiados de diferente Circuito.

10. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁴ ya que la formuló Neófito López Ramos, Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región.

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

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región

12. Hechos. Del primero de agosto de dos mil seis al treinta y uno de julio de dos mil siete, la señora ***** fue designada como servidora pública de carrera eventual para desempeñar el cargo de abogada de litigios en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo Federal. Al término de

³ Conforme al artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno (07/06/2021), es aplicable en la presente contradicción de tesis la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada) vigentes previo a dicha reforma constitucional.

⁴ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o **los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes**, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



dicho periodo, obtuvo una calificación satisfactoria en la evaluación anual, motivo por el cual el primero de agosto de dos mil siete, fue designada como servidora pública de carrera titular en la categoría de "enlace", para seguir fungiendo con el cargo antes mencionado.

13. El treinta y uno de enero de dos mil once, el titular de la Subsecretaría de Innovación y Calidad de la Secretaría de Turismo comunicó a la señora ***** que, por pérdida de confianza, su nombramiento quedaba sin efectos a partir del primero de febrero de dos mil once.

14. Juicio laboral. Ante dicha situación, la señora ***** promovió un juicio laboral burocrático en contra de la Secretaría de Turismo, en la que demandó la reinstalación en el empleo, el otorgamiento de su nombramiento definitivo como empleada de base, salarios caídos y diversas prestaciones derivadas de la relación laboral.

15. Al contestar la demanda, la Secretaría de Turismo alegó que la señora ***** se desempeñó en un puesto de confianza, por lo que carecía de estabilidad laboral, razón por la que no era posible concederle la base.

16. Laudo. Agotadas las fases procesales, la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emitió un laudo en el expediente ***** , en el que condenó a la Secretaría de Turismo a pagar a la señora ***** la indemnización constitucional, salarios caídos, entregar las constancias que acrediten las aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a su Fondo de Vivienda y al Sistema de Ahorro para el Retiro y el reconocimiento de antigüedad. Por otro lado, absolvió a la secretaria demandada de las diversas prestaciones reclamadas.

17. Juicio de amparo directo. En contra de la determinación anterior, la Secretaría de Turismo, por conducto de su apoderado legal, promovió una demanda de amparo directo, del que conoció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito con el expediente 462/2015. En uno de los conceptos de violación la Secretaría de Turismo planteó que no era procedente el pago de salarios caídos.

18. Remisión al tribunal auxiliar para el dictado de la sentencia. Por auto de treinta de junio de dos mil quince y en cumplimiento del oficio ***** del



secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Colegiado ordenó remitir el juicio de amparo al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, órgano que se radicó el amparo con el expediente auxiliar 681/2015.

19. Sentencia de amparo. En sesión correspondiente al cuatro de septiembre de dos mil quince, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región dictó sentencia en la que **negó** el amparo a la Secretaría de Turismo. El Colegiado consideró infundado el argumento relativo a que no se debía condenar al pago de salarios caídos. La línea argumentativa, en la parte que interesa para efectos de la presente contradicción de tesis, es la siguiente:

- El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 8/2013, determinó que un servidor público trabajador sí tiene derecho al pago de salarios vencidos u otra cantidad equivalente, cuando no hubo razón para dar por terminados los efectos del nombramiento, dado que no se justificó la separación de su empleo. Dicho criterio se ve reflejado en la tesis PC.I.L. J/5 L (10a.).⁵

- El tribunal no soslayó la tesis aislada 2a. XV/2015 (10a.),⁶ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que contiene un criterio contrario al emitido por el Pleno de Circuito.

- Sin embargo, en términos del segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de Circuito era de

⁵ "SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMPRENDE EL PAGO DE TRES MESES DE SUELDO Y LOS SALARIOS VENCIDOS.". Tesis: PC.I.L. J/5 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, Tomo II, página 1396. Registro digital: 2006614.

⁶ "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY RELATIVA NO COMPRENDE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.". Tesis: 2a. XV/2015 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, pág. 841, registro digital: 2008950. Amparo directo en revisión 5023/2014, resuelto en sesión de 04 de marzo de 2015 por mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas (ponente), Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Voto en contra del Ministro Juan N. Silva Meza.



observancia obligatoria. Lo anterior, porque la Ley de Amparo establece que la jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria, entre otros, para los Tribunales Colegiados que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente, mientras que la tesis de la Segunda Sala era un criterio aislado.

- Además, un Tribunal Colegiado auxiliar, aunque pertenece a determinada región con competencia mixta y jurisdicción en toda la República Mexicana, **cuando realiza su función jurisdiccional** se le notifica que brindará apoyo a ciertos órganos judiciales. Así, al dictar la sentencia respectiva, **se sustituye en el tribunal auxiliado** y, en ese momento, **su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al órgano jurisdiccional al que presta apoyo**. Lo anterior, con sustento en la tesis 2a. XI/2012 (10a.).⁷

- Por tanto, si la jurisprudencia que emite el Pleno de Circuito es obligatoria para el órgano jurisdiccional auxiliado, lo es también, consecuentemente, para el órgano auxiliar, a pesar de la región a la que corresponde este último.

- Al respecto, el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participan los Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares, conforme a lo cual se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado.⁸

- En ese tenor, a pesar de la existencia de la tesis 2a. XV/2015 (10a.), la jurisprudencia emitida por el Pleno de Circuito es el criterio obligatorio y, por

⁷ "ÓRGANOS JURISDICCIONALES AUXILIARES. ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZAR LA COMPETENCIA POR MATERIA CUANDO EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DISPONGA QUE ADOPTAN LA COMPETENCIA DEL AUXILIADO." Tesis: 2a. XI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 774, Décima Época, registro digital: 2000409. Competencia 267/2011, resuelta el 01 de febrero de dos mil doce. Cinco votos. Ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁸ De rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." Tesis: 2a./J. 3/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1656, registro digital: 2008428.



tanto, fue correcta la condena al pago de salarios caídos decretada en el laudo reclamado.

20. De dicha sentencia de amparo surgió la tesis (IV Región)2o.8 K (10a.), de rubro y texto siguientes:

"JURISPRUDENCIA ESTABLECIDA POR UN PLENO DE CIRCUITO. ES OBLIGATORIA TANTO PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUE SE UBIQUEN DENTRO DE ESE CIRCUITO COMO PARA LOS AUXILIARES QUE LOS APOYEN EN EL DICTADO DE SUS RESOLUCIONES, INDEPENDIEMENTE DE LA REGIÓN A LA QUE ÉSTOS PERTENEZCAN. Conforme al segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo la jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria, entre otros, para los Tribunales Colegiados que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente. En esa tesitura, si bien es verdad que un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar, aunque pertenece a una determinada Región, cuenta con competencia mixta y con jurisdicción en toda la República Mexicana (en puridad, no forma parte de un determinado Circuito); también lo es que, al brindar apoyo a algún órgano jurisdiccional para el dictado de la sentencia, se mimetiza o sustituye en el tribunal auxiliado, por lo que su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al órgano jurisdiccional al que está prestando apoyo en el dictado de la sentencia. Por ende, si la jurisprudencia que emite el Pleno de un determinado Circuito es obligatoria para el órgano jurisdiccional auxiliado, lo es, por vía de consecuencia, para el auxiliar, con independencia de la Región a la que éste pertenezca; tan es así, que cuando el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado."

Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región

21. Hechos.⁹ Mediante oficio de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, el director de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado

⁹ Antecedentes obtenidos de la sentencia de amparo directo 153/2020 dictada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región.



de Nuevo León requirió a la empresa ***** (en adelante *****) diversa documentación para verificar el cumplimiento del pago del impuesto sobre la nómina, de conformidad con la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

22. Determinación de crédito fiscal. El veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, el director de Fiscalización de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León emitió el oficio ***** en el que determinó un crédito fiscal en contra de *****.

23. Juicio contencioso administrativo. Inconforme con el crédito fiscal, la empresa ***** promovió un juicio de nulidad ante la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León con el expediente 1589/2017. El dos de noviembre de dos mil dieciocho, la Sala dictó sentencia en la que declaró la validez de la resolución impugnada. La Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León confirmó dicha resolución en recurso de revisión.

24. Juicio de amparo directo. El diez de diciembre de dos mil diecinueve, la empresa ***** promovió una demanda de amparo directo, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito con el número **153/2020**. En los conceptos de violación la empresa controvertió la constitucionalidad del artículo 160, fracción II, inciso d), de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, el cual exenta a las instituciones educativas del pago del impuesto sobre la nómina, lo que consideró contrario a los principios de igualdad y equidad tributarias, previstos en los artículos 1o. y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el resto de las contribuyentes.

25. Envío de los autos al tribunal auxiliar. Mediante acuerdo de seis de enero de dos mil veintiuno y de conformidad con el oficio *****, signado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito ordenó remitir los autos del juicio de amparo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con sede en Xalapa, Veracruz, para el dictado de la resolución correspondiente. Dicho tribunal registró el expediente auxiliar con el número **27/2021**.

26. Sentencia de amparo. En sesión correspondiente al tres de marzo de dos mil veintiuno, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar



de la Cuarta Región dictó sentencia en la que determinó **negar** el amparo a la empresa *****.

27. Respecto de la cuestión jurídica materia de la posible contradicción de tesis, las consideraciones del Tribunal Colegiado auxiliar fueron las siguientes:

- Son **infundados** los conceptos de violación en los que se controvierte la constitucionalidad del artículo 160, fracción II, inciso d), de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, al señalar que vulnera los principios de igualdad y equidad tributaria al exentar injustificadamente a las instituciones educativas del impuesto sobre la nómina.

- La jurisprudencia PC.IV.A. J/21 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, estableció que el tratamiento especial otorgado a las instituciones educativas respecto del pago del impuesto sobre nóminas no vulnera el principio de equidad tributaria, ya que las instituciones educativas forman parte de un grupo de contribuyentes con características propias, por lo que se justifica el trato desigual que la norma impugnada contempla en ellas.¹⁰

- Así, dicha exención se formuló en atención a categorías abstractas de sujetos (instituciones educativas) colocados en situaciones objetivamente distintas que, por razones sociales, científicas y/o culturales, como es el caso de las instituciones educativas, ya sean públicas o privadas, se justifica que el legislador otorgue un trato desigual en atención a circunstancias objetivas relacionadas con las actividades que desarrollan, por lo que ameritan un tratamiento fiscal distinto.

- Ahora, la tesis jurisprudencial PC.IV.A. J/21 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, se aplicó por parte del tribunal

¹⁰ "IMPUESTO SOBRE NÓMINAS. EL ARTÍCULO 160, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE PREVÉ LA EXENCIÓN DE SU PAGO A LAS EROGACIONES QUE EFECTÚEN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.". Tesis: PC.IV.A. J/21 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo II, página 1320, registro digital: 2010997. Contradicción de tesis 5/2015.



auxiliar por compartir el criterio, pero no por su carácter obligatorio de conformidad con el segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo.

- Consideró que dicho criterio **no es vinculante** para el tribunal auxiliar, pero comparte las razones que deciden la cuestión y se adopta con plenitud de jurisdicción.

- El hecho de estar auxiliando a un tribunal de ese Circuito es solamente por una norma competencial para ese fin, **pero no se le puede constreñir a acatar un criterio a un tribunal auxiliar que tiene competencia en todas las materias y en toda la República, porque la ley orgánica prevalece como la norma que da existencia a un Tribunal Colegiado de Circuito.**

- Por lo anterior, **no compartió** el criterio establecido en la tesis (IV Región)2o.8 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, derivada del juicio de amparo directo 462/2015 del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

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

29. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido también que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de tesis,

¹¹ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Tesis P./J. 72/2010 del Pleno de la Novena Época, con número de registro digital: 164120. Contradicciones de tesis 36/2007, 34/2007, 37/2007, 45/2007 y 6/2007.



se deben satisfacer ciertos requisitos: **i)** que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método; **ii)** que en los criterios interpretativos de dichos tribunales existe al menos un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada gire en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y, **iii)** que ello pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.¹²

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

31. Este Tribunal Pleno considera que **sí existe la contradicción de tesis** denunciada, pues los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones distintas al ocuparse de una misma cuestión jurídica, independientemente de los elementos facticos divergentes en cada asunto.

32. Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se satisface porque los Tribunales Colegiados auxiliares contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para dictar sentencia. Si bien los órganos jurisdiccionales resolvieron casos totalmente distintos y en materia diferente, ambos tribunales interpretaron el segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, relativo a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los Plenos de Circuito, en relación con los Tribunales Colegiados auxiliares.¹³

¹² "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Tesis: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, Novena Época, registro digital: 165077.

¹³ **Artículo 217.**

"...

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.



33. Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos. Este segundo requisito también se satisface toda vez que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado. Al resolver los amparos en cuestión, los tribunales auxiliares contendientes llegaron a un desacuerdo interpretativo sobre el alcance del segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, específicamente respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los Plenos de Circuito hacia los Tribunales Colegiados auxiliares.

34. Por un lado, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el amparo directo **462/2015**,¹⁴ aplicó la tesis jurisprudencial PC.I.L. J/5 L (10a.), emitida por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y determinó que dicha jurisprudencia era obligatoria para el tribunal auxiliar, porque lo era para el tribunal auxiliado. Ello en los términos siguientes:

"Por ende, es evidente que **la jurisprudencia de que se trata continúa siendo de observancia obligatoria para este tribunal, en términos del párrafo segundo del artículo 217**, que dispone que la jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria, entre otros, para los Tribunales Colegiados que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

"No se inadvierte que un Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar, aunque pertenece a una determinada región, cuenta con competencia mixta y con jurisdicción en toda la República Mexicana, por lo que, en puridad, no forma parte de un determinado Circuito; sin embargo, no debe soslayarse que, en el momento en que se le notifica el inicio del apoyo que brindará a cierto o ciertos órganos especializados, en su función de dictar la sentencia respectiva, **se mimetiza o sustituye en el tribunal auxiliado respectivo** y, en ese momento, **su competencia y jurisdicción están limitadas a la que corresponda al órgano jurisdiccional al que está prestando apoyo en el dictado de la sentencias.**"

¹⁴ Del índice del Sexto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito.



35. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el amparo directo **153/2020**¹⁵ determinó que la tesis jurisprudencial PC.IV.A. J/21 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, la aplicaba por compartir el criterio ahí contenido, pero no por su obligatoriedad, ya que para un tribunal auxiliar dicha jurisprudencia no resulta obligatoria. Las razones fueron las siguientes:

"Ese criterio no es vinculante para este tribunal auxiliar, pero se comparten las razones que deciden la cuestión y se adopta con plenitud de jurisdicción porque el hecho de estar auxiliando a un tribunal de ese Circuito y que para efecto de una contradicción de criterios se le pueda tener como perteneciente a ese Circuito, es solamente una norma competencial para ese fin, **pero no se le puede constreñir a acatar un criterio a un tribunal auxiliar que tiene competencia en todas las materias y en toda la República**, porque la ley orgánica prevalece como la que da existencia a un Tribunal Colegiado de Circuito.

"Por esas razones no se comparte el criterio de la tesis aislada (IV Región)2o.8 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, que adoptó al resolver el juicio de amparo directo 462/2015 del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, ..."¹⁶

36. De los argumentos anteriores es posible advertir que para el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, el segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo establece que la jurisprudencia emitida por los Plenos de Circuito **es también obligatoria** para los Tribunales Colegiados auxiliares pues, independientemente de que éstos no pertenezcan de manera específica a un determinado Circuito Judicial, su ejercicio jurisdiccional se sustituye y somete a la jurisdicción del Tribunal Colegiado que auxilia, con la finalidad de resolver un caso en concreto al dictar una sentencia.

¹⁵ Del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

¹⁶ Amparo directo 153/2020, págs. 56 y 57.



37. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región** (tribunal denunciante) sostiene que no comparte la postura del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región. Determinó que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia emitida por el Pleno del Cuarto Circuito, al que pertenece el Tribunal Colegiado auxiliado, **no le es vinculante**, en virtud de que el hecho de estar auxiliando a un tribunal de ese Circuito, aunque se podría considerar que pertenece a dicho Circuito conforme a una norma competencial para ese fin, **no se le puede obligar a acatar un criterio a un tribunal auxiliar** que tiene competencia en todas las materias y en todo el territorio nacional.

38. Ante la discrepancia interpretativa sobre este planteamiento jurídico, se satisface el segundo requisito para establecer una contradicción.

39. No es obstáculo para declarar existente la presente contradicción de tesis, que las consideraciones emitidas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia de un Pleno de Circuito se traten de argumentos *obiter dicta*. Lo anterior, pues dicho tribunal auxiliar determinó que la jurisprudencia que emita el Pleno del Cuarto Circuito era aplicable al caso por compartir el criterio que ahí se contiene, pero no por considerarla de carácter obligatorio.

40. Dicha determinación tiene un grado importante de conexión con el tema de fondo, ya que el tribunal determinó que eran infundados los conceptos de violación en los que se controvertió la constitucionalidad del artículo 160, fracción II, inciso d), de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León. Ello, a partir de una tesis emitida por un Pleno de Circuito, la cual se compartía por las razones jurídicas ahí establecidas, pero no por su obligatoriedad.¹⁷

¹⁷ "SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA. PROCEDE CUANDO ÉSTA SE UTILICE EN LA CADENA ARGUMENTATIVA DEL CASO CONCRETO, AUN CUANDO NO CONSTITUYA LA *RATIO DECIDENDI* DEL ASUNTO. En términos del último párrafo del artículo 197 de la Ley de Amparo, para que una solicitud de modificación de jurisprudencia proceda se requiere, entre otras cuestiones, que previamente a la solicitud se resuelva el caso concreto que la origina, es decir, antes de que el órgano respectivo eleve la solicitud de modificación de la jurisprudencia, debe resolver el caso concreto que origine la petición aplicando la tesis jurisprudencial de que se trate, sin que se requiera indefectiblemente que la aplicación de la jurisprudencia cuya modificación se solicita



41. Tampoco es obstáculo para determinar la existencia de la presente contradicción que el artículo 217 de la Ley de Amparo fuese reformado mediante decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno, a fin de introducir la figura de los Plenos Regionales. Si bien el texto previo a la reforma, que hacía referencia a los Plenos de Circuito, fue el que interpretaron los tribunales contendientes, de conformidad con el artículo primero transitorio del decreto señalado, los Plenos de Circuito subsisten en la medida de que no han entrado en funcionamiento los Plenos Regionales de Circuito.¹⁸ En ese sentido, el presente asunto no queda sin materia con motivo de la citada reforma.¹⁹

42. Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica. Este último requisito se actualiza ya que del punto de toque y diferenciando interpretativo se puede formular la siguiente cuestión:

constituya la *ratio decidendi* del asunto, es decir, que sea la que resuelva el tema principal, requiriendo únicamente que constituya un criterio que participe de la cadena argumentativa que condujo a la definición del caso concreto. Esto es, **el que la jurisprudencia se haya usado como *obiter dicta*** no torna improcedente la solicitud de modificación de jurisprudencia, en tanto que la facultad que otorga la Ley de Amparo a diversos órganos para tal efecto no la hace depender de que el criterio sea el principal, **sino en razón de que tenga algún grado importante de conexión con el tema de fondo.**". Tesis: 1a. CCXLVI/2011 (9a.), Décima Época, registro digital: 160102. Solicitud de modificación de jurisprudencia 19/2010. Magistrado José Heriberto Pérez García, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 24 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea.

¹⁸ **"Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

"II. Las disposiciones relativas a los **Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito**, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

¹⁹ Cabe precisar que el artículo reformado mediante decreto de siete de junio de dos mil veintiuno, ahora hace alusión a la jurisprudencia obligatoria de los Plenos Regionales, que sustituyen a los Plenos de Circuito, cuyo texto quedó plasmado en el párrafo tercero del artículo 217 de la Ley de Amparo:

"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

"La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos Regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Plenos Regionales."



¿La jurisprudencia de un Pleno de Circuito que es obligatoria para los Tribunales Colegiados pertenecientes a ese Circuito, también lo es para los Tribunales Colegiados auxiliares que los apoyan en el dictado de resoluciones, en términos del artículo 217, segundo párrafo, de la Ley de Amparo?

43. QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en la presente sentencia, con base en los razonamientos que a continuación se exponen.

44. Es importante señalar que tanto los preceptos constitucionales, como en la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son los que se encontraban vigentes antes de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada mediante decreto el once de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación. Con fundamento en el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expiden, reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las legislaciones relacionadas con dicha reforma, publicado el siete de junio del año en curso en el mismo Periódico Oficial.²⁰

45. Tanto los amparos resueltos por los Tribunales Colegiados auxiliares contendientes, así como la denuncia de esta contradicción de criterios se substanciaron conforme a la Ley de Amparo y la ley orgánica vigentes previo a la reforma constitucional mencionada.

46. La importancia de esta precisión se debe a que el artículo 217 de la Ley de Amparo reformada tuvo modificaciones sustanciales y su redacción y contenido actual no es el mismo al artículo anterior (aplicado por los tribunales discrepantes).²¹

²⁰ "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."

²¹ La Ley de Amparo vigente señala que la jurisprudencia se establece ahora por: i) **precedentes obligatorios**; ii) reiteración de criterios; y iii) contradicción. Sin embargo, se reitera que la legislación aplicable es la Ley de Amparo previa a la reforma constitucional.



47. En ese sentido, la Ley de Amparo aplicable es la relativa al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, cuyo artículo 217 es el siguiente:

"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."²²

48. Ahora bien, la reforma constitucional en materia de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el **seis de junio de dos mil once**, produjo

²² Como se mencionó anteriormente, el artículo 217 de la Ley de Amparo, reformado en junio de dos mil veintiuno, actualmente hace alusión a los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, y el párrafo que correspondía antes al párrafo segundo, corresponde ahora al párrafo tercero:

"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

"...

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos Regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Plenos Regionales."



una diversidad de cambios para el Poder Judicial de la Federación en cuanto organización y competencias. Uno de ellos consistió en **la creación de una nueva institución jurídica denominada Plenos de Circuito.**

49. Conforme a la exposición de motivos de dicha reforma, los Plenos de Circuito fueron creados por el Constituyente reformador con la finalidad de resolver sobre las posibles contradicciones de tesis suscitadas entre los Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, lo cual permitiría generar una homogeneidad de los criterios dentro del Circuito, con lo que se prevenía que diversos tribunales de la misma jurisdicción decidirán cosas distintas para casos iguales.

50. Dichos Plenos de Circuito se integrarán por las y los titulares de los Tribunales Colegiados, pues son esas personas quienes de manera más cercana conocen los asuntos que se presentan bajo su jurisdicción y competencia.

51. Así, se modificaron los artículos 94, 103, 104 y 107 constitucionales para robustecer a los Tribunales Colegiados de Circuito y proporcionarles mayor homogeneidad, precisión y especificidad a los criterios y precedentes que se generen en los Circuitos Judiciales respectivos sin extenderse a los demás, lo cual busca generar mayor **seguridad jurídica.**

52. Entre otras cuestiones, la intención que tuvo la reforma fue seguir consolidando a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional con la finalidad de concentrarse en dirimir los asuntos de importancia y trascendencia para el sistema jurídico y político mexicano.

53. Concluido el proceso legislativo y publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación, el fundamento constitucional de los Plenos de Circuito se plasmó principalmente en el artículo 94 de la Constitución Política del país. Para entender su naturaleza y funcionamiento, es necesario atender conjuntamente los párrafos sexto y séptimo de dicho precepto.²³

²³ "Artículo 94.

"...



54. De la lectura conjunta de ambos párrafos se desprende que al Consejo de la Judicatura Federal le corresponde determinar el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materias de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de los Juzgados de Distrito. En esa línea, será el mismo Consejo quien, mediante la emisión de acuerdos generales, establecerá a los Plenos de Circuito en todo el territorio nacional, en atención al número y especialización de los Tribunales Colegiados pertenecientes a cada Circuito Judicial.

55. En cumplimiento a lo establecido en la Constitución, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó, entre otros, el Acuerdo General 8/2015,²⁴ **relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito**, publicado el veintisiete de febrero dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, al que posteriormente, diversas de sus disposiciones fueron reformadas, adicionadas y derogadas con la aprobación del diverso Acuerdo General 52/2015, publicado el quince de diciembre de dos mil quince en el mismo diario de circulación oficial.

56. Ahora bien, conforme a los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada); y 45, fracciones I, II y III, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, los Plenos de Circuito son competentes para:

a) Resolver las contradicciones de tesis sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito;

"El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en Circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

"Asimismo, **mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito**, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento."

²⁴ No se omite manifestar que previo a éste, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó primeramente el diverso Acuerdo General 14/2013 y, más adelante, el 11/2014. Sin embargo, ante las necesidades relativas al funcionamiento de los Plenos de Circuito, es que se aprobó el Acuerdo General 8/2015 ya citado.



b) Denunciar ante el Pleno o las Salas de esta Suprema Corte las contradicciones de tesis en las que contienda alguna tesis sostenida por ese Pleno de Circuito;

c) Resolver sobre las solicitudes de sustitución de jurisprudencia que reciban por parte de los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente o de sus integrantes;

d) Solicitar a esta Suprema Corte el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su Circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general;

e) Conocer de las excusas o impedimentos de los Magistrados en asuntos competencia del Pleno;

f) Conocer de los avisos mediante los cuales se manifieste la falta justificada de sus integrantes y

g) Conocer de las demás atribuciones conferidas en la legislación aplicable.

57. Dentro del listado enunciativo de cuestiones de las que un Pleno de Circuito es competente, la que interesa para efectos de esta ejecutoria es la señalada en el inciso a), relativa a la facultad y competencia que tienen para resolver las contradicciones de tesis suscitadas entre Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente, y así establecer **cuál criterio debe prevalecer con carácter obligatorio para ese Circuito**, en términos del segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo.

58. Al respecto, la Constitución Política del país señala en su artículo 94, décimo párrafo, que la legislación reglamentaria fijará los términos para la obligatoriedad de la jurisprudencia establecida por los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, así como de aquella emitida por los Plenos de Circuito.²⁵

²⁵ "Artículo 94. ...

" ...



59. En ese sentido, de conformidad con el artículo 215 de la Ley de Amparo (de abril de dos mil trece), las formas que el ordenamiento jurídico mexicano contempla para la creación y establecimiento jurisprudencial son tres: **i) reiteración de criterios** (establecida por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito); **ii) contradicción de tesis o unificación de criterios** (establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte, así como por los **Plenos de Circuito**); y, **iii) por sustitución.**²⁶

60. Por su parte, el artículo 217 de la Ley de Amparo determina la **obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales federales**. Dicho numeral contiene al menos tres criterios para determinar la vinculatoriedad de la jurisprudencia según la competencia y estructura orgánica del órgano judicial que se trate.

61. Criterio de obligatoriedad según el órgano que la emite. Conforme al primer párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, este criterio de obligatoriedad según el órgano que la emite indica que la vinculatoriedad de una jurisprudencia se determina según el órgano jurisdiccional que la emita, conforme al sistema de competencias y facultades establecidas en la Constitución Política del país y en la ley.

62. Bajo este criterio, los tribunales deben observar la jurisprudencia dictada por un órgano jurisdiccional en virtud de la competencia asignada, ya sea la Suprema Corte, los Plenos de Circuito (ahora Plenos Regionales) y los Tribunales Colegiados de Circuito

63. Así, la jurisprudencia emitida por este Pleno vincula a la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal, así como a todos los juzgados y tribunales que se encuentren en el territorio nacional.²⁷

"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución."

²⁶ "Artículo 215. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución."

Artículo reformado mediante decreto de siete de junio de dos mil veintiuno, para quedar como sigue: "Artículo 215. La jurisprudencia se establece por precedentes obligatorios, por reiteración y por contradicción."

²⁷ Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito (ahora Tribunales Colegiados de Apelación), Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y de la Ciudad de México, así como tribunales administrativos y del trabajo, ya sean federales o locales.



64. Del mismo modo, la jurisprudencia que establezcan las Salas de esta Suprema Corte es vinculante, por su posición de grado superior, para los Plenos de Circuito y los restantes órganos judiciales mexicanos.

65. Criterio de obligatoriedad según el órgano que la emite y competencia territorial. Conforme a los párrafos segundo y tercero del artículo 217 de la Ley de Amparo, la vinculatoriedad jurisprudencial de este criterio depende de dos elementos. El primero de ellos es (al igual que en el criterio anterior) según **el órgano que emite** la jurisprudencia.

66. El segundo elemento es el de *territorialidad*, por tanto, este criterio consiste en que **la jurisprudencia emitida por los Plenos de Circuito** es vinculante tanto para los Tribunales Colegiados de Circuito, como para los restantes órganos judiciales que se encuentren comprendidos en su jurisdicción.²⁸

67. Por su parte, la jurisprudencia que emitan los Tribunales Colegiados obliga al resto de los órganos judiciales (por ejemplo, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito), pero no a los Plenos de Circuito.²⁹

68. Criterio de temporalidad. Finalmente, este criterio consiste en la aplicabilidad y obligatoriedad de la jurisprudencia tomando en consideración su vigencia.³⁰

69. Hasta aquí algunos de los criterios para determinar la obligatoriedad de la jurisprudencia, lo cuales son enunciativos, pero no limitativos. Ahora bien,

²⁸ Por ejemplo, Tribunales Unitarios de Circuito (ahora Tribunales Colegiados de Apelación), Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados, y tribunales administrativos y del trabajo, ya sean locales o federales que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

²⁹ Los mismos que se señalan en la nota al pie de página que antecede.

³⁰ "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA OBLIGATORIEDAD DE SU APLICACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE AMPARO, SURGE A PARTIR DE SU PUBLICACIÓN EN EL *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*". Tesis: 2a./J. 139/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 391. Décima Época. Registro digital: 2010625. Contradicción de tesis 20/2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y Ministro Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza.



previo a determinar si es o no obligatoria la jurisprudencia emitida por los Plenos de Circuito para los Tribunales Colegiados auxiliares, es necesario mencionar que la competencia y jurisdicción del Poder Judicial de la Federación se encuentra dividida conforme a Circuitos, Distritos Judiciales y por regiones (auxiliares).

70. Los Circuitos Judiciales son demarcaciones territoriales que, por regla general, corresponden a cada entidad federativa, pero existen ciertas excepciones. En ese sentido, las Magistraturas de Circuito se encuentran adscritas, precisamente, a un determinado Circuito Judicial. Actualmente, el territorio nacional se compone por treinta y dos Circuitos Judiciales, los cuales se integran (según los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal) por los Plenos de Circuito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y por Juzgados de Distrito.³¹ Por su parte, cada Circuito Judicial comprende Distritos Judiciales dentro de los cuales se establecen los Juzgados de Distrito.³²

71. El crecimiento poblacional, así como la demanda y exigencia de justicia, son causas por las que el Poder Judicial de la Federación ha incrementado y establecido órganos jurisdiccionales para cumplir con la impartición de justicia pronta y expedita, en atención al derecho humano de acceso a la justicia contemplado en el artículo 17 constitucional.

72. Esto ha motivado la creación de **órganos jurisdiccionales auxiliares** cuya finalidad es, precisamente, el auxilio y apoyo a Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como a Juzgados de Distrito ante el desequilibrio en las cargas de trabajo.

73. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de su facultad reglamentaria, ha establecido diversos acuerdos generales en los que determina la

³¹ **Artículo 144.** Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en el número de Circuitos que mediante acuerdos generales determine el Consejo de la Judicatura Federal.

"En cada uno de los Circuitos el Consejo de la Judicatura Federal establecerá mediante acuerdos generales, el número de Plenos de Circuito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de Juzgados de Distrito, así como su especialización y límites territoriales."

³² **Acuerdo General 3/2013** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.



creación y designación de los órganos jurisdiccionales que integrarán a los centros auxiliares en una determinada región. Por tanto, el territorio nacional se compone de Circuitos y Distritos Judiciales, así como por centros regionales auxiliares.

74. Para el presente caso, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General 27/2008, por el que se crea el Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en el que se señala que se integrará (entre otros) por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito de la Cuarta Región, ambos con residencia en Xalapa, Veracruz.³³ Tribunales cuyos criterios contienden en la presente contradicción de tesis.

75. Más adelante, el Pleno del propio Consejo aprobó el Acuerdo General 3/2013, el cual determina la integración y jurisdicción de los órganos judiciales que integran a los Centros Auxiliares Regionales.³⁴ Así, el último párrafo del artículo quinto de dicho Acuerdo General establece que: "Todos los órganos jurisdiccionales antes citados tendrán jurisdicción en toda la República Mexicana y su competencia será mixta, a excepción del Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región que además se especializa en materia de extinción de dominio".³⁵ En ese sentido, los tribunales contendientes en el presente asunto, si bien su residencia se encuentra en Xalapa, Veracruz, tienen jurisdicción en toda la República Mexicana para el auxilio en el dictado de sentencias de determinado Circuito, cuando así lo dispone el Consejo de la Judicatura Federal atendiendo a las cargas de trabajo.

76. Como se adelantó, el artículo 217, segundo párrafo, de la Ley de Amparo contempla que la jurisprudencia de los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como a los demás órganos judiciales que se ubiquen dentro del mismo Circuito, independientemente del fuero y la materia.

³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil ocho.

³⁴ Relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en los que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de febrero de dos mil trece.

³⁵ El énfasis subrayado es propio.



77. Si bien la norma **no menciona expresamente a los Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares**, de una interpretación analógica, debe entenderse que el alcance del segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo **incluye a los tribunales auxiliares**, en relación con la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por un Pleno de Circuito.

78. La naturaleza y finalidad principal de un órgano jurisdiccional auxiliar es apoyar a otro en el dictado de sus sentencias. Aunado a esto, la competencia que tienen los Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares es mixta y su jurisdicción es en todo el territorio nacional, lo que implica que su función jurisdiccional **se ejercerá en cualquier Circuito Judicial** conforme a lo que señale e indique la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal para determinados casos en concreto, por lo que al concluir un asunto, prestarán auxilio a otros tribunales del mismo o diverso Circuito Judicial.

79. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 269/2014,³⁶ estableció que aun cuando los tribunales auxiliares apoyan a distintos Circuitos, lo cierto es que ello no implica que tengan que modificar su sede territorial. Además, los órganos auxiliares regionales cuentan con una competencia restringida, en virtud de que ésta se limita al dictado de la sentencia, lo que también conlleva que al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito deban de asumir la jurisdicción de éste, lo que en repetidas ocasiones implicará que el Tribunal Colegiado auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho Circuito, por ser la más cercana a la población que regula.

80. En esas condiciones, cuando un tribunal auxiliar ejerce sus atribuciones y facultades jurisdiccionales, **su función se extiende conforme a las particularidades jurídicas y fácticas que rodean el caso en concreto que debe resolver, así como a las circunstancias donde se encuentra territorialmente el Tribunal Colegiado auxiliado**, según el Circuito Judicial al que pertenece. Es decir, el tribunal auxiliar se sustituye en el tribunal auxiliado, en términos

³⁶ Resuelta el veintiséis de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández (ponente), Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales.



de la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), derivada de la citada contradicción de tesis 269/2014.³⁷

81. Aunado a lo anterior, en la contradicción de tesis 230/2017, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el órgano jurisdiccional auxiliar (ya sea un Juzgado de Distrito o un Tribunal Colegiado) puede analizar la competencia por territorio o por materia, en función de la del órgano jurisdiccional que auxilia y, en su caso, declarar la incompetencia para resolver el asunto en cuestión. Lo anterior porque la competencia es una cuestión de orden público y un presupuesto de vital importancia en el derecho procesal cuya inobservancia conduciría a declarar la invalidez de lo resuelto por la persona juzgadora incompetente.³⁸

³⁷ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos Circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, **al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho Circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo Circuito y a una misma especialidad**, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el Circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un Circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado auxiliar que asumió su jurisdicción.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página, 1656, Décima Época, registro digital: 2008428.

³⁸ Contradicción de tesis 230/2017, fallada en sesión correspondiente al veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.



82. En ese sentido, los tribunales auxiliares deben interpretar y observar la legislación aplicable en el Circuito Judicial del tribunal al que prestan apoyo, lo que incluye la jurisprudencia que lleguen a emitir los Plenos de Circuito al resolver una contradicción de tesis. Pues la finalidad de crear Plenos de Circuito fue precisamente brindar seguridad jurídica respecto de los criterios emitidos por Tribunales Colegiados ubicados en ese Circuito.

83. De manera que la jurisprudencia que establecen esos Plenos de Circuito es obligatoria tanto para los Tribunales Colegiados de ese Circuito (auxiliados) **como para el Tribunal Colegiado auxiliar que apoye (auxilie)**, en atención a los **criterios de obligatoriedad por el órgano que la emite y competencia territorial**. Ello es así, pues la naturaleza de un tribunal auxiliar es idéntica a la de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de la interpretación extensiva que este Pleno realiza al artículo 217, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, independientemente de que tengan competencia mixta y ejerzan jurisdicción en toda la República.

84. Considerar lo contrario (es decir, que la jurisprudencia de los Plenos de Circuito no sea vinculante para los tribunales auxiliares), provocaría incertidumbre e inseguridad jurídica a las personas que acudan a la Justicia Federal. Lo que puede generar, incluso, que se presenten contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados del mismo Circuito (cuando son apoyados por un tribunal auxiliar), respecto de un tema ya resuelto por el Pleno de Circuito correspondiente. Lo que se aleja de los esfuerzos del Poder Judicial de la Federación para brindar mayor certeza jurídica a la población perteneciente a determinado territorio.

85. La fuerza vinculante de la jurisprudencia que fijan los órganos judiciales con competencia para ello se fundamenta, entre otros aspectos, en los principios de **seguridad y certeza jurídica** (artículos 14 y 16 de la Constitución) que deben imperar en todo orden constitucional. Al respecto, los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica son impescindibles en las sociedades con democracias constitucionales. Ambos principios son proporcionados por el derecho. Tanto la certeza como la seguridad jurídica deben garantizar a las personas que habiten en el país la previsibilidad de que autoridades y particulares actuarán conforme a las conductas descritas en las leyes.

86. El derecho a la seguridad jurídica pretende que las personas no se encuentren en situaciones de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un



estado de indefensión. Su esencia recae en el "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la actuación de la autoridad.³⁹

87. En esta línea, la jurisprudencia, y específicamente la que es de naturaleza obligatoria,⁴⁰ debe también otorgar certeza y seguridad jurídica, es decir, proporcionar la previsibilidad de que los órganos judiciales seguirán los criterios vinculantes dictados por los tribunales facultados para ello.

88. Lo anterior no significa que los órganos judiciales, independientemente de su materia, grado, territorio, fuero o posición orgánica, estén estrictamente obli-

³⁹ "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD. El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en 'saber a qué atenerse' respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad. Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. De lo anterior, puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos.". Tesis 2a./J. 103/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo I, página 847, con número de registro digital: 2018050.

⁴⁰ "TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD. Del análisis integral y sistemático de los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 217, 218, primer párrafo, 222 al 226 y 228 de la Ley de Amparo, se desprende que de manera expresa se concede carácter obligatorio a la jurisprudencia, particularidad que no comparte con las tesis aisladas que se generan en los fallos de los órganos terminales del Poder Judicial de la Federación. Atento a lo anterior, los criterios que aún no integran jurisprudencia no pueden invocarse como un derecho adquirido por las partes y, por tanto, sujeto al principio de no aplicación retroactiva en su perjuicio. Congruente con ello, a falta de jurisprudencia definida sobre un tema determinado y cuando exista un criterio aislado o precedente aplicable para la solución de un caso concreto, debido al carácter orientador que esta Superioridad les ha conferido y el principio de seguridad jurídica, es dable mas no obligatorio que los órganos jerárquicamente inferiores lo atiendan en sus resoluciones, mediante la cita de las consideraciones que las soportan



gados a acatar la jurisprudencia que les resulte vinculante en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, cuando ésta no sea exactamente aplicable. Esto debido a la facultad que tienen las personas juzgadoras de apartarse de un criterio si consideran que, por las particularidades del caso que juzgan, la jurisprudencia no sea aplicable. Esta facultad se conoce en la teoría del precedente como "distinción", la cual ha sido reconocida y aplicada por este Alto Tribunal.⁴¹

89. Para ello, el órgano judicial que decida no aplicar un determinado precedente vinculante en atención a una *distinción* debe argumentar y justificar cuáles son los elementos fácticos o jurídicos que rodean el nuevo caso en concreto para poder apartarse del precedente, pues de lo contrario, estarían vulnerando los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como los de fundamentación y motivación que por exigencia constitucional deben cumplirse en el dictado de las sentencias.

90. Bajo esa óptica, la jurisprudencia que emitan los Plenos de Circuito es obligatoria tanto para los Tribunales Colegiados y demás órganos jurisdiccio-

y, en su caso, de la tesis correspondiente y de existir más de uno, puede el juzgador utilizar el que según su albedrío resulte correcto como parte del ejercicio común de su función jurisdiccional.". Tesis: 2a./J. 195/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 778, Décima Época, registro digital: 2013380.

⁴¹ "PRECEDENTES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA DISTINCIÓN QUE DE ÉSTOS HACE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONLLEVA UNA MODIFICACIÓN DE SU INTERPRETACIÓN. La distinción de un precedente (*'distinguishing'*, en la teoría del precedente), ya sea vinculante o persuasivo, es una técnica argumentativa que consiste en no aplicar la regla derivada de uno que en principio parece aplicable al asunto que se va a resolver, cuando el tribunal posterior identifica en el nuevo caso un elemento fáctico ausente en el precedente que hace inadecuada para el nuevo caso la solución jurídica adoptada anteriormente. En este sentido, los hechos que se identifican en el nuevo caso como elemento diferenciador deben ser relevantes para justificar un trato distinto, pues la distinción comporta necesariamente la creación de una regla aplicable exclusiva a esos hechos. Ahora bien, en el caso de los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se establece el contenido de un derecho fundamental, la distinción implica necesariamente modificar los alcances dados a ese derecho en el precedente que está distinguiendo. De acuerdo con lo anterior, siempre que un Tribunal Colegiado de Circuito distinga un precedente del Alto Tribunal donde se establece la interpretación de un derecho fundamental, que puede estar recogido en una tesis aislada, se estarán modificando los alcances establecidos para ese derecho en el contexto fáctico que se estimó relevante para la distinción.". Tesis: 1a. CCCXCIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 270, Décima Época, registro digital: 2010619.

Lo mismo ocurrió en la controversia constitucional 54/2009, resuelta en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



nales de ese Circuito, como para los Tribunales Colegiados de Circuito auxiliares, cuando resuelvan un asunto en apoyo a los órganos auxiliados, de conformidad con al artículo 217, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

91. Por todo lo expuesto y de acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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

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

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

Justificación: El crecimiento poblacional, así como la demanda y exigencia de justicia, son causas por las que el Poder Judicial de la Federación ha creado órganos jurisdiccionales auxiliares, cuya finalidad es apoyar a otros Tribunales



Colegiados de Circuito con las cargas de trabajo y garantizar el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional. Ahora bien, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar brinda apoyo a un Tribunal Colegiado de Circuito en el dictado de una sentencia, su jurisdicción se sustituye en la del tribunal auxiliado y, en consecuencia, debe observar los criterios de los Plenos de Circuito emitidos con carácter obligatorio en términos del artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021. Lo anterior es así, pues los órganos auxiliares cuentan con una competencia que se limita sólo al dictado de la sentencia, por lo que se ven en la necesidad de interpretar la normativa aplicable en el Circuito al que prestan apoyo. En esas condiciones, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar ejerce sus atribuciones y facultades jurisdiccionales, su función se desarrolla conforme a las particularidades jurídicas y fácticas que rodean el caso en concreto, así como a las circunstancias que prevalecen donde se encuentra territorialmente el Tribunal Colegiado auxiliado. Por lo tanto, la jurisprudencia establecida por un Pleno de Circuito es obligatoria para el Tribunal Colegiado de Circuito de un Centro Auxiliar, en virtud de que ese criterio es vinculante en determinada demarcación territorial y el órgano auxiliar sólo sustituye a otro en el dictado de la resolución. En esa labor se deben observar los principios de seguridad y certeza jurídicas, que son esenciales para toda democracia constitucional y que tienen como objetivo garantizar a las personas la previsibilidad de que los actos de autoridades y particulares serán conforme a la ley. Esto también es aplicable para los distintos tribunales, en el sentido de que deben aplicar los criterios obligatorios en determinado territorio o Circuito, como es la jurisprudencia establecida por los Plenos de Circuito, que otorgan cierta certeza de que casos similares se fallarán de la misma forma. Finalmente, el criterio que aquí se sostiene no sufre afectación con motivo de la reforma al artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, respecto de la creación de los Plenos Regionales, pues dicho párrafo ahora se homologa, en lo conducente, al actual párrafo tercero de ese precepto. Además, conforme al artículo primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, los Plenos de Circuito subsisten en la medida en que no han entrado en funcionamiento los Plenos Regionales.

92. Por lo expuesto y fundado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



RESUELVE

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar** y por el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar, ambos del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**.

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

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de trece de junio de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia de la señora Ministra ponente Ríos Farjat, el señor Ministro Pérez Dayán se encargó de la ponencia del asunto.

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

Firman el señor Ministro presidente y el señor Ministro encargado del engrose con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.



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

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 12/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 7, con número de registro digital: 2025504.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y aislada 1a. CCXLVI/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; y Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1114, respectivamente.

La tesis aislada (IV Región)2o.8 K (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2089, con número de registro digital: 2011075.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas PC.I.L. J/5 L (10a.), 2a./J. 3/2015 (10a.), 2a. XV/2015 (10a.), 2a./J. 139/2015 (10a.), 1a. CCCXCIII/2015 (10a.), PC.IV.A. J/21 A (10a.), 2a./J. 195/2016 (10a.) y 2a./J. 103/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, respectivamente.

Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (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. CÓMPUTO DE LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ANTE LA AUSENCIA DE LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO, SU SECRETARIO EJECUTIVO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 26 Y 43, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IV. 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).





V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL Y DE LA COMISIÓN ESTATAL 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].

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 112, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA LEY AVALADA POR LA AMPLIA MAYORÍA DE UN CONGRESO ELEGIDO DEMOCRÁTICAMENTE QUE RESPETA LAS NORMAS DE DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA ESTÁ REVESTIDA DE UNA FUERTE PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTEN EN AQUÉL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. AUSENCIA DE VIOLACIONES CON POTENCIAL INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO QUE CULMINÓ CON LA EMISIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN DE LA ENTIDAD FEDERATIVA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO



DEL QUE DERIVÓ LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. ES INFUNDADA LA SUPUESTA OMISIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO LOCAL DE CONVOCAR A SESIÓN EXTRAORDINARIA CON MENOS DE DOCE HORAS DE ANTICIPACIÓN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL HECHO DE QUE EL DICTAMEN SE REPARTIERA EN UN PLAZO MENOR A LAS VEINTICUATRO HORAS QUE EXIGE LA LEY, PERO MAYOR A DOCE HORAS PARA QUE SE CONVOQUEN A SESIONES EXTRAORDINARIAS, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN FORMAL A DICHO PROCEDIMIENTO QUE NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE, YA QUE NO TRASCENDIÓ DE MANERA FUNDAMENTAL AL CONTENIDO DE LA LEGISLACIÓN COMBATIDA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA ASISTENCIA DE VEINTIÚN DIPUTADOS, DE LOS CUARENTA QUE INTEGRAN EL CONGRESO LOCAL, REPRESENTA LA MITAD MÁS UNO Y ACTUALIZA EL REQUISITO DE QUÓRUM LEGAL PARA CELEBRAR UNA SESIÓN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

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



XV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EVOLUCIÓN DE LOS PRECEDENTES SOSTENIDOS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

XVI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A SUS REPRESENTANTES.

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

XVIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR EL DERECHO DE CONSULTA, ES IRRELEVANTE SI LA MEDIDA BENEFICIA A ESAS COMUNIDADES A JUICIO DEL LEGISLADOR.

XIX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. INTEGRA EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL COMO DERECHO SUSTANTIVO Y COMO REQUISITO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XX. 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.

XXI. 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.

XXII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE



GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XXIII. CONSULTA A PERSONAS INDÍGENAS Y CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXIV. CONSULTA A PERSONAS INDÍGENAS Y CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO HAYA REALIZADO FOROS DE INFORMACIÓN O DE CONSULTA SOBRE LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEGISLACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA, NO TIENE EL ALCANCE DE SUSTITUIR A LA CONSULTA PREVIA DE ESE GRUPO DE PERSONAS VULNERABLES, PUES NO FUE PRACTICADO CON INTEGRANTES REPRESENTANTES DE ESE SECTOR SOCIAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXV. CONSULTA A PERSONAS INDÍGENAS Y CON DISCAPACIDAD. SU OMI-SIÓN CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NOR-MAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XXVI. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL.

XXVII. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

XXVIII. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. CON-SISTE EN EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LAS PERSONAS A TOMAR CIERTAS DECISIONES SIN LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS NI DEL ESTADO Y, EN ESTE SENTIDO, ESTE ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE



ENCUENTRA VINCULADO CON LA AUTONOMÍA Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.

XXIX. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.

XXX. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. ES INDISPENSABLE PARA ASEGURAR LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES.

XXXI. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.

XXXII. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.

XXXIII. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS PARA CUMPLIR CON LA RECOMENDACIÓN ESTABLECIDA EN LA OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 13 DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC), DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

XXXIV. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. SU ALCANCE Y ELEMENTOS QUE ABARCA CONFORME A LA OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 11 DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC), DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

XXXV. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR. OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE IMPARTIRLA DE MANERA GRATUITA, LAICA Y OBLIGATORIA.

XXXVI. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



XXXVII. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. RECAE EXCLUSIVAMENTE EN EL INDIVIDUO SU ELECCIÓN, NO ES OBLIGATORIA PARA SUS TITULARES, NI NECESARIAMENTE GRATUITA Y SU FINALIDAD RADICA EN LA GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO EN BENEFICIO DE LA HUMANIDAD.

XXXVIII. DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE INTRODUCIR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD.

XXXIX. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO Y ALCANCE.

XL. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CONSISTE EN LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE AMPLIAR EL ALCANCE Y LA PROTECCIÓN DE ÉSTOS EN LA MAYOR MEDIDA POSIBLE HASTA LOGRAR SU PLENA EFECTIVIDAD, DE ACUERDO CON LAS CIRCUNSTANCIAS FÁCTICAS Y JURÍDICAS.

XLI. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

XLII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y NO SÓLO A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

XLIII. DERECHOS HUMANOS. LA DIFERENTE DENOMINACIÓN QUE TRADICIONALMENTE SE HA EMPLEADO PARA REFERIRSE A LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, Y DISTINGUIRLOS DE LOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, NO IMPLICA QUE EXISTA UNA DIFERENCIA SUSTANCIAL ENTRE ELLOS.

XLIV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. NO ES DE CARÁCTER ABSOLUTO EN SU VERTIENTE DE PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD.



XLV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN DAR LUGAR A MEDIDAS REGRESIVAS DE ÍNDOLE ECONÓMICO.

XLVI. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL ESTADO MEXICANO PUEDE EXCEPCIONALMENTE INCURRIR EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS REGRESIVAS, SIEMPRE Y CUANDO ÉSTAS TENGAN COMO FINALIDAD ESENCIAL INCREMENTAR EL GRADO DE TUTELA DE UN DERECHO HUMANO Y GENERAR UN EQUILIBRIO RAZONABLE ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN JUEGO, SIN AFECTAR DE MANERA DESMEDIDA LA EFICACIA DE ALGUNO DE ELLOS.

XLVII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA DISPOSICIÓN RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE AMPLIAR EL HORARIO EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN PÚBLICA CONDICIONADA A LA DISPOSICIÓN PRESUPUESTARIA NO LIMITA LA PROVISIÓN DE ESA EDUCACIÓN A DICHA DISPONIBILIDAD (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XLVIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA POTESTAD DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS PARA PREVER, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA DE MANERA PROGRESIVA Y DE ACUERDO CON SU DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA, LOS RECURSOS NECESARIOS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL, SON CONGRUENTES CON EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA REFORMA DE MAYO DE 2019 AL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 62 Y NOVENO TRANSITORIO, AMBOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XLIX. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. ANÁLISIS SOBRE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, DESDE EL MOMENTO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA DE MAYO DE 2019 AL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL, ASÍ COMO LAS MEDIDAS PRESUPUESTARIAS Y



FINANCIERAS RESPECTIVAS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

L. CLÁUSULA DEMOCRÁTICA. SU CONTENIDO Y ALCANCE COMO INSTRUMENTO DE CARÁCTER INTERNACIONAL.

LI. FEDERALISMO EDUCATIVO. FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA AUTORIDAD EDUCATIVA DE ESE ORDEN DE GOBIERNO PARA DETERMINAR LOS PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN INICIAL, ASÍ COMO LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL EN TODA LA REPÚBLICA (ARTÍCULOS 46 Y 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LII. AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL. ESTÁ OBLIGADA A OBTENER LA OPINIÓN, EN LA DEFINICIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO, APLICABLES Y OBLIGATORIOS EN TODA LA REPÚBLICA MEXICANA, DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS, DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DE DIVERSOS ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS (ARTÍCULOS 46 Y 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LIII. AUTORIDAD EDUCATIVA EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. FACULTAD DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN DE FORMULAR PROPUESTAS QUE CONTRIBUYAN A LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO QUE SERÁN PUESTOS A CONSIDERACIÓN DE LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL (ARTÍCULOS 46 Y 47 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).



LIV. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LOS ACTORES SOCIALES EN PROGRAMAS EDUCATIVOS CON LAS REALIDADES REGIONALES Y LOCALES SE ENCUENTRA CONTEMPLADA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL QUE LO REGULA, EN LA LEGISLACIÓN GENERAL, ASÍ COMO EN LA LOCAL EN LA MATERIA AL INCLUIR MECANISMOS PUNTUALES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL (ARTÍCULOS 46 Y 47 DE LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO 2020).

LV. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 4o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y EN EL 3, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

LVI. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.

LVII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL QUE LO REGULA.

LVIII. PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. INCLUYE EL DERECHO A EXPRESAR LA OPINIÓN Y A QUE ÉSTA SEA TOMADA EN CUENTA EN FUNCIÓN DE SU MADUREZ.

LIX. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. CONSISTE EN EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LAS PERSONAS A TOMAR CIERTAS DECISIONES SIN LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS NI DEL ESTADO Y, EN ESTE SENTIDO, ESTE ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE ENCUENTRA VINCULADO CON LA AUTONOMÍA Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA.

LX. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS.



LXI. DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA OBLIGATORIEDAD PARA MENORES DE EDAD CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA GARANTIZARLES EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE SU PERSONALIDAD, PARA QUE ÉSTOS EJERZAN PROGRESIVAMENTE SU AUTONOMÍA (ARTÍCULOS 10 Y 18, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXII. DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. ES CONSTITUCIONAL SU OBLIGATORIEDAD PARA MENORES DE EDAD POR SER CONGRUENTE CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES (ARTÍCULOS 10 Y 18, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA OBLIGATORIEDAD DE GARANTIZAR QUE LOS MENORES SE EDUQUEN TANTO DE LOS PADRES, ASÍ COMO DEL ESTADO, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN EN EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y EN LA INSTITUCIÓN DE LA PATRIA POTESTAD Y, POR ENDE, NO CAUSA INSEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULOS 10 Y 18, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXIV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LXV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA.



LXVI. IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

LXVII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULOS 10, 122, 176 Y 177 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXVIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO HAYA SEÑALADO EXPRESAMENTE COMO SUJETOS OBLIGADOS A PADRES, MADRES Y TUTORES DE LOS ESTUDIANTES EN EL PROCESO EDUCATIVO, NO EXCLUYE A OTROS MIEMBROS QUE LOS EDUCANDOS PUDIERAN CONSIDERAR FAMILIARES Y, POR ENDE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD (ARTÍCULOS 10, 122, 176 Y 177 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXIX. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. OBLIGACIONES A CARGO DE LOS PARTICULARES QUE IMPARTEN EDUCACIÓN CON AUTORIZACIÓN O RECONOCIMIENTO, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EN LA LEY GENERAL Y LOCAL EN LA MATERIA.

LXX. CLÁUSULAS HABILITANTES. SU NATURALEZA Y FINALIDAD.

LXXI. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA FACULTAD OTORGADA A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DE ESTABLECER POLÍTICAS INCLUYENTES, TRANSVERSALES, Y CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO DE BECAS, TIENE SU FUN-



DAMENTO TANTO EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN COMO EN LA LOCAL RESPECTIVA.

LXXII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. NORMAS QUE HABILITAN A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS PARA EXPEDIR LINEAMIENTOS QUE ESTABLEZCAN LOS REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS EDUCANDOS PARA HACERSE ACREEDORES DE BECAS (ARTÍCULOS 204, Y 205 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LA AUTORIDAD EDUCATIVA QUE AUXILIA Y LA AUTORIDAD COMPETENTE QUE DECLARA LA EXISTENCIA DE ABUSOS EN CONTRA DE LOS CONSUMIDORES DE BIENES Y SERVICIOS, NO TIENEN RELACIÓN CON LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD EDUCATIVA PARA DETERMINAR QUE HA EXISTIDO UN AUMENTO INJUSTIFICADO EN LOS COSTOS DE LA EDUCACIÓN (ARTÍCULO 207 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXIV. NOTIFICACIONES PROCESALES. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DE SU INTERRELACIÓN CON LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LXXV. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. ACCIONES DE VIGILANCIA QUE PUEDEN EJERCER LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS A LOS PARTICULARES IMPARTIDORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SIN QUE LA ORDEN DE VISITA SE NOTIFIQUE CON ANTICIPACIÓN, YA QUE TIENEN COMO OBJETIVO DETECTAR DEFICIENCIAS E IRREGULARIDADES, SIENDO RELEVANTE LA SECRECÍA DE LA ORDEN DE VISITA Y EL CARÁCTER SORPRESIVO Y ESPONTÁNEO DE LA



DILIGENCIA (ESQUEMA DE NOTIFICACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXVI. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTENIDO ESENCIAL EN MATERIA FISCAL.

LXXVII. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTENIDO Y ALCANCES EN RELACIÓN CON OTROS PRINCIPIOS.

LXXVIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL PROCEDIMIENTO DE UNA VISITA DE VIGILANCIA ESTABLECE CON PRECISIÓN LOS TÉRMINOS, CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS PARA IMPARTIR SERVICIOS EDUCATIVOS, ASÍ COMO LAS SANCIONES POR SU INCUMPLIMIENTO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE E IMPREVISIBILIDAD Y, POR ENDE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ESQUEMA DE NOTIFICACIÓN DE LAS VISITAS DE VIGILANCIA PREVISTO EN LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXIX. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PUNTOS ESPECÍFICOS QUE SE REVISARÁN EN LA VISITA DE VIGILANCIA O EL CARÁCTER IMPREVISTO DE ÉSTA NO PROVOCA QUE, EN EL CASO DE QUE EXISTA UNA SANCIÓN EL PARTICULAR AFECTADO NO SEA ESCUCHADO POR LA AUTORIDAD VIGILANTE Y, POR ENDE, NO CONTRAVIENE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (ESQUEMA DE NOTIFICACIÓN DE LAS VISITAS DE VIGILANCIA PREVISTO EN LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXX. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL ACTUAR DE LA AUTORIDAD EDUCATIVA CUANDO REALIZA



VISITAS DE VIGILANCIA NO ES INDEFINIDO DE CONFORMIDAD CON UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA (ARTÍCULOS 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218 Y 2019 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXXI. DOCUMENTOS PÚBLICOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO REVESTIDO DE FE PÚBLICA O LOS EXPEDIDOS EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

LXXXII. DOCUMENTOS PÚBLICOS. ELEMENTOS QUE ESTÁN PRESENTES EN LA VALORACIÓN DE ÉSTOS.

LXXXIII. DOCUMENTOS PÚBLICOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL VALOR LEGAL DE LAS ACTAS LEVANTADAS POR LA AUTORIDAD EDUCATIVA EN DILIGENCIAS DE VISITA.

LXXXIV. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL HECHO DE QUE EL ACTA DE VISITA SEA VÁLIDA Y HAGA PRUEBA PLENA, NO SIGNIFICA QUE SU VALOR PROBATORIO NO PUEDA SER CONTROVERTIDO (ARTÍCULO 214, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

LXXXV. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

LXXXVI. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.



LXXXVII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. TIPO DE SANCIONES APLICABLES A PRESTADORES DE SERVICIOS EDUCATIVOS CONFORME A LA LEY LOCAL DE LA MATERIA.

LXXXVIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA AUSENCIA DE SEÑALAMIENTO SOBRE EL CARÁCTER GRAVE O NO DE LAS FALTAS RESPECTIVAS, NO IMPIDE EL ADECUADO EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA AL SEÑALARSE EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN A CADA CONDUCTA INFRACTORA.

LXXXIX. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA AUSENCIA DE CALIFICACIÓN DE LAS FALTAS REALIZADAS POR LOS PRESTADORES DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN GRAVES O NO GRAVES, NO IMPIDE A LA AUTORIDAD INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN ATENDIENDO A DIVERSOS FACTORES ESTABLECIDOS EN LA PROPIA LEGISLACIÓN, LOS QUE INCLUSO SE TOMAN EN CUENTA AL ESTABLECER LA APLICABLE A FALTAS DE DIVERSA TRASCENDENCIA (ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XC. SANCIONES APLICABLES A PRESTADORES DE SERVICIOS EDUCATIVOS. TRATÁNDOSE DE LAS QUE NO SON INDIVIDUALIZABLES DENTRO DE UN MARGEN MÍNIMO Y MÁXIMO SU VALIDEZ ESTÁ CONDICIONADA AL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIONES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XCI. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CONSISTENTES EN LA REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN O EL RETIRO DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS, ASÍ COMO LA CLAUSURA DEL PLANTEL CUMPLEN CON LOS REQUISITOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DADO QUE SON IMPUESTAS CON MOTIVO DE LA PUESTA EN PELIGRO DE LA INTEGRIDAD DE LOS EDUCANDOS, ASÍ



COMO DE EVITAR ENGAÑOS A LOS USUARIOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS (ARTÍCULO 227 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XCII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO OBLIGACIÓN DEL ESTADO OTORGAR BECAS A ESTUDIANTES PERTENECIENTES A FAMILIAS SOCIOECONÓMICAS VULNERABLES CON SUS RESPECTIVAS BASES DE ENTREGA, NO PROVOCA INSEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XCIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DE FACILITAR A LAS PERSONAS LA OBTENCIÓN DE DOCUMENTOS ACADÉMICOS Y CELEBRAR CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE EXPEDIR DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, FACILITAN EL ACCESO A ESE DERECHO (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XCIV. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE IMPLICA AUTONORMACIÓN Y AUTOGOBIERNO.

XCv. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XCvi. IGUALDAD FORMAL O IGUALDAD ANTE LA LEY, SUS DIFERENCIAS.



XCVII. DISCRIMINACIÓN POR OBJETO O DISCRIMINACIÓN POR RESULTADO. SUS DIFERENCIAS.

XCVIII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. NO ES DISCRIMINATORIA LA DISPOSICIÓN CONFORME A LA CUAL LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS PARA ASIGNAR EL GRADO ACADÉMICO ATIENDEN A LA EDAD, EL DESARROLLO COGNITIVO, ASÍ COMO LA MADUREZ EMOCIONAL Y NO SÓLO A LOS CONOCIMIENTOS DE LAS PERSONAS, YA QUE NO ES FACTIBLE TOMAR EN CUENTA ÉSTOS EN LA EDUCACIÓN INICIAL (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

XCIX. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA SUPUESTA OMISIÓN DEL LEGISLADOR DE PRECISAR EL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE LOS ALUMNOS NO INCURRE EN UNA DEFICIENTE REGULACIÓN QUE GENERE INSEGURIDAD JURÍDICA, YA QUE AL TRATARSE DE UNA MATERIA CONCURRENTENTE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SERÁ ACORDE CON LO DETERMINADO EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (ARTÍCULOS 43 Y 44 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

C. NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO PERMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.

CI. CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. SU ESCRUTINIO.

CII. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UNA REGLA DE REPARTO DE RECURSOS CUANTITATIVAMENTE IGUALES A TODAS LAS ESCUELAS, SIN TOMAR EN CONSIDERACIÓN SUS DIFERENTES CIRCUNSTANCIAS, VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "IGUALMENTE QUEDA PROHIBI-



DA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL", DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

CIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS.

CIV. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LA REGULACIÓN LOCAL DE LA MATERIA QUE UTILIZA LA EXPRESIÓN "SUSTENTABLE" EN LUGAR DE "SOSTENIBLE" PARA REFERIRSE A LOS CONTENIDOS Y PROCESOS EDUCATIVOS, ES COMPATIBLE CON EL TÉRMINO UTILIZADO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 7 Y 38 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

CV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.

CVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL", DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO



330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

CVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE INVALIDEZ QUE SE POSTERGAN POR DOCE MESES CON EL OBJETO DE QUE LA REGULACIÓN DECLARADA INVÁLIDA CONTINÚE VIGENTE EN TANTO EL CONGRESO LOCAL CUMPLE CON LOS EFECTOS VINCULATORIOS RESPECTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, DEL 84 A 87 Y DEL 94 A 102, ASÍ COMO LOS PRECISADOS POR EXTENSIÓN DE EFECTOS, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

CVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, DEL 84 A 87 Y DEL 94 A 102, ASÍ COMO LOS PRECISADOS POR EXTENSIÓN DE EFECTOS, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 29 DE MAYO DE 2020).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2020 Y SU ACUMULADA 177/2020. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 31 DE MAYO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA Y CARLOS EDUARDO MICHEL REGALADO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos



Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, contra la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

I. TRÁMITE

1. Presentación de la demanda. El tres de agosto de dos mil veinte, se recibieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sendas demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo¹ y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

2. Autoridades emisora y promulgadora. La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo. Específicamente, se señalaron como autoridades demandadas al Congreso, al titular del Ejecutivo, al secretario de Gobierno y al director del Periódico Oficial, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.

3. Conceptos de invalidez. La **Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo**,² manifestó en esencia, lo siguiente:

Primero. Violación del derecho a la consulta previa en materia indígena.

1.1. Refiere que la Corte ha establecido que donde existen comunidades de origen –pueblos indígenas (sic)–, el Legislativo no goza de una facultad discrecional soberana, sino que su marco de atribuciones está limitado por el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos de origen; por lo que previo a emitir cualquier norma debe realizarse una consulta para determinar si se está o no de acuerdo con la nueva disposición normativa.

¹ La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó su escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad el veintidós de junio de dos mil veinte en la Oficina de Correos de México, de dicha entidad.



1.2. Precisa que, en el Estado de Michoacán de Ocampo, existe un Consejo Mayor de Cherán –que se equipara a un Municipio–, así como Tingambato, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna, que son comunidades autónomas de naturaleza indígena, constituidas por medio de sentencias de tribunales.

1.3. Expone que el decreto impugnado impacta directamente en la forma y términos en que se planeará, desarrollará, ejecutará, evaluará e impartirá la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, lo que incidirá en la organización y atribuciones –derecho a la propia cultura en su vertiente indígena– de regiones enteras en donde se asientan pueblos originarios.

Segundo. Violación a la cláusula democrática en el diseño, planeación, evaluación y ejecución de las políticas públicas en materia educativa, así como en la impartición de la educación.

2.1. Señala que la Corte ha establecido la cláusula democrática que se debe incluir en toda legislación, que permita a los gobernados intervenir de forma directa –mediante el voto libre, directo y secreto– en el diseño, planeación, supervisión, evaluación, ejecución de políticas públicas.

2.2. Refiere que en el caso a estudio, el articulado de la ley impugnada, impone *ex ante* y por sí misma, los valores, forma de planear, gestionar los recursos humanos y financieros, impartir la educación, dado que atribuye tales actividades a las autoridades administrativas, lo que de suyo, impide a los educandos y sus familiares participar activamente en tales actividades, ya que la ley les asigna un rol o papel secundario, indirecto o mediato, dejando a la autoridad la actividad principal o preponderante en el diseño de la currícula y materiales educativos.

Tercero. Violación al derecho a la no discriminación, igualdad y al derecho de familia amplio y sujeto a libre configuración social.

² Demanda de **acción de inconstitucionalidad 168/2020**.



3.1. Establece que la Corte ha sostenido en jurisprudencia firme que el concepto familia contenido en la Constitución Federal, se erige como una cláusula abierta e ilimitada, mediante la cual cada uno de los gobernados, pueden determinar, de conformidad con libre albedrío y contenido emocional, a quiénes acercan a su plan de vida llamándoles familiares.

3.2. Refiere que en la ley impugnada se indica que en la educación "la autoridad fomentará", lo que consideran que implica una función discrecional y no obligatoria. Asimismo, exponen que la ley establece que participan: **a)** la autoridad educativa; **b)** los educandos; y, **c)** los padres.

Manifiestan que se menciona a la comunidad educativa, pero en la ley no se desprende que se asigne algún rol de intervención directa, por lo que se limita la posibilidad de que en ella participen otras personas que el educando puede considerar su familia, independientemente de que no sean sus padres con los cuales genera una exclusión ilícita, que genera discriminación por contener una categoría sospechosa.

Cuarto. Nivel más alto educativo *versus* derecho a lo posible.

4.1. Expone que existen derechos en que el Estado no puede cimentar su actividad en el derecho a lo posible –lo que alcance a otorgar según su posibilidad económica–, sino que, en derechos básicos, elementales, primarios o eje, el Estado debe generar el más alto nivel, incluso, realizando gestiones para conseguir recursos con que no cuente, con tal de cubrir la totalidad del derecho de que se trate.

4.2. Que el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, indican que el derecho a la educación es de naturaleza transversal, ya que catapulta o despliega otros derechos, pues el acceso a la educación genera que otras garantías sean ejercidas.

4.3. Que el derecho a la educación, debe ser ejercido al nivel más alto sin escatimar recursos –humanos, financieros y económicos–, a efecto de no limitar, coartar o restringir tal derecho.



Lo anterior, refiere, que la ley impugnada, en el artículo 29, fracción VIII, y de la lectura del resto del sistema normativo, se advierte que limita o restringe el derecho a la educación a que se cuente o tenga posibilidad financiera –se otorgará el derecho a la educación en tanto se lo permita el presupuesto–, lo cual pugna con el nivel más alto a la educación, pues supedita este derecho a la posibilidad económica del Estado, lo cual no es factible jurídica, social ni humanamente, pues con tal proceder se desnaturaliza dicho derecho, incumplándose con sus objetivos.

Quinto. Inobservancia del derecho humano más alto posible a la educación básica o inicial –deber de otorgamiento o garantía– por restricciones presupuestales del Estado.

Refiere que los artículos 62 y noveno transitorio de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 29 de mayo de 2020, resultan violatorios del numeral 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dejar al arbitrio de las autoridades educativas del Estado, garantizar o no la educación inicial, dado que disponen que éstas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación en cita.

Sexto. Falta por no garantizar que los centros de educación cuenten con al menos un docente profesional en educación especial.

Lo anterior, porque los artículos 60, párrafo segundo, y noveno transitorio de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, disponen que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación especial; incluso, refiere, el primer artículo citado específicamente establece que cada centro educativo podrá contar con al menos un docente formado y encargado del proceso de enseñanza aprendizaje para cada una de las áreas siguientes: educación física, educación artística y educación especial.

Refiere que al disponer que cada centro educativo podrá contar con un docente en educación especial, implica que válidamente la autoridad educativa



estatal, puede no incluir el docente en educación especial en los centros educativos del Estado, vulnerando con ello, como se dijo, el principio de inclusión establecido en el artículo 3o. constitucional, luego, los dos preceptos de la Ley de Educación del Estado en comento impiden el tránsito a la educación inclusiva.

Séptimo. Violación a los derechos de seguridad jurídica, certeza y legalidad, discrecionalidad en la imposición de sanciones, *non bis in ídem*, sanción fija, proporcionalidad y razonabilidad jurídicas.

7.1. Alega la inconstitucionalidad por notificación inoportuna de visitas domiciliarias y prácticas por tiempo indefinido; lo anterior, ya que refiere que los artículos 197 a 236, prevén sistemas de visitas, procedimientos y sanciones a los particulares que imparten educación, sin que prevean:

- a) Plazo mínimo y máximo con que se entregará el oficio de práctica al particular a quien se realiza la visita, previo a la visita, ni tampoco,
- b) El plazo mínimo y máximo en que se llevará a cabo la visita o su prórroga.

7.2. Inconstitucionalidad en el sistema de imposición de sanciones (sanción fija y que viola los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídicas). Lo anterior, ya que la ley prevé una serie de conductas y, posteriormente, las sanciones a cada conducta, imponiendo para unas multa –con mínimo y máximo–, para otras la revocación de autorización y clausura del plantel, sin que se establezcan cuáles son conductas graves, lo que impide que se finquen las sanciones adecuadas.

7.3. Fe pública y prueba plena. Refiere que la ley constituye un sistema normativo que transgrede los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídicas, ya que prevé que: a) El funcionario que practica la visita, levante el acta respectiva, la pueda dejar fijada en la puerta; y, b) Que el acta tendrá valor probatorio pleno y lo asentado se tendrá por cierto y hará prueba plena de los hechos en ella asentados.

Sin embargo, en la ley no se especifica que el funcionario designado por la autoridad educativa para practicar la visita cuente con fe pública, lo que im-



plica una grave violación al derecho a la seguridad jurídica y legalidad, puesto que no se permite al visitado saber si dicho funcionario tiene la calidad para levantar el acta y que su dicho sea calificado.

Asimismo, se asienta en la ley que dicha acta tendrá valor probatorio pleno, por lo que se impide que se pruebe su falta de veracidad a través de diversos medios convictivos.

7.4. Inconstitucionalidad por margen de discrecionalidad total a la autoridad para estudiar el costo de las cuotas y otorgamiento de becas a instituciones privadas.

Refieren que en los artículos 204, 205 y 207 se prevé que la autoridad podrá revisar los costos de la educación privada y que, también podrá verificar el otorgamiento de becas, para lo cual se prevé un comité, sin establecer una integración democrática que incluya a la comunidad educativa *in genere*, ni que las decisiones del comité sean obligatorias para la autoridad educativa. Lo que otorga un amplio margen de discrecionalidad, es decir, de total potestad en la decisión.

Octavo. Exclusión y segregación de sistemas educativos, personas provenientes de comunidades de origen afrodescendiente y personas con capacidades diferentes, que incluso les denomina "educación especial".

Esto, ya que expone que de ley impugnada se advierte con meridiana claridad que se fincan las bases para una supuesta nueva escuela mexicana y se habla de inclusión pero, al momento de llegar a los grupos de comunidades de origen afrodescendientes y personas con capacidades diferentes, se alude a que se generarán escuelas que les permitan su desarrollo particular; esto es, se crean escuelas especiales para estos grupos, incluso, se excluye a los centros escolares que tengan docentes profesionales en educación especial, y con ello se impone legislativamente la segregación de otros educandos.

Noveno. Vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, así como de distribución de funciones y competencias (invasión de esferas competenciales, por lo que se vulnera el principio de fundamentación y motivación).



Refiere que esta Corte ha resuelto que las Constituciones y leyes estatales no pueden reproducir o remitir en sus leyes al cumplimiento de los derechos humanos y garantías previstos en la Constitución Federal o bien, en las leyes generales, puesto que con tal proceder invaden la esfera reservada a la autoridad federal.

Décimo. Discrecionalidad para otorgar becas en planteles públicos a educandos por parte de la autoridad educativa y exclusión implícita para otorgar becas a familiares de educandos.

10.1. Refiere que el artículo 3o., en relación con el 4o., ambos de la Carta Fundamental Mexicana, prevén el derecho a la educación adicionando con un sistema de becas para los estudiantes, poniendo especial énfasis en aquellas familias en condición de pobreza, marginación o vulnerabilidad.

10.2. Que los artículos 29 y 112 de la norma impugnada, prevén la posibilidad de recibir becas a favor de los estudiantes, lo que debe atender al principio de progresividad de los derechos humanos.

10.3. Expone que la ley contiene graves problemas de constitucionalidad:

a) Establece las becas como una mera posibilidad, pero no como una obligación del Estado, tal como lo mandata la Carta Magna.

b) Que no prevé un sistema de becas para estudiantes, ni regula los elementos que deben considerarse para su otorgamiento; esto es, no fija las bases generales para entregar las becas, lo cual deja a su libre arbitrio tales decisiones.

Por lo que concluye que existe un amplio margen que permite otorgar becas a la autoridad sin contar con criterios legislativos que proporcionen seguridad y certeza jurídicas, ajustándose al principio de legalidad, puesto que permite generar la entrega de becas de conformidad con criterios *ad hoc*, que la autoridad elabore en cada periodo, lo que resulta inconstitucional, ya que le permite actuar sin ninguna base objetiva.

Décimo primero. Obligación no correspondiente a los padres de familia de los educandos y de los ciudadanos.



11.1. Que el artículo 3o. constitucional, establece la obligación a cargo de todos los órdenes del Estado Mexicano para otorgar el derecho humano a la educación, sin constreñir a otras entidades o personas.

11.2. Que los artículos 10 y 18 de la ley impugnada obligan a los padres o tutores, para que sus hijos tutorados o pupilos concurren a la educación básica y media, lo que impone a los ciudadanos la obligación de cursar la educación básica. Esto, considera, impone una obligación de hacer acudir a la escuela a hijos o pupilos o de asistir por parte de los ciudadanos, cuando la obligación constitucional es a cargo del Estado, no constriñe a ninguna persona, gobernado o particular.

11.3. Que los menores de edad con suficiente capacidad o madurez, cuentan con la aptitud de decidir libremente, de conformidad a su libre desarrollo de la personalidad, el acudir a la escuela o no asistir, en todo caso la familia puede sugerir u orientar, pero no imponer como lo indican los artículos de referencia.

Esto es, refiere que los padres o tutores no pueden obligar a los menores a acudir a la escuela, ya que interfieren en los derechos de dichos menores a decidir de forma libre, directa y espontánea.

11.4. Con base en lo anterior, estima que se puede generar una inconstitucionalidad entre dos normas de igual jerarquía por contravenir las garantías de seguridad y certeza jurídicas.

Lo anterior, considera, que la ley impugnada impone la obligación del derecho a la educación a cargo del Estado y al mismo tiempo, a cargo de los padres o tutores, lo que resulta un contrasentido que genera incertidumbre e inseguridad jurídica.

Décimo segundo. Exclusión de los familiares, particularmente de los tutores en el diseño, evaluación e impartición de la educación, como parte activa dentro del proceso educativo.

Refiere que en los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la ley impugnada, se imponen cargas y obligaciones a cargo de los tutores respecto de sus pupi-



los, pero no se les asignan derechos para intervenir en el proceso educativo, cuando son parte fundamental de él, ya que son la familia del educando.

Lo anterior, estima, que la exclusión del diseño, ejecución, evaluación e impartición de la educación, genera cargas desproporcionadas e irrazonables, puesto que se les constriñe a realizar determinadas actividades, pero no se les escucha ni permite la intervención activa en el proceso educativo, lo que genera una exclusión implícita, lo que estima discriminatorio y desigual.

Décimo tercero. Inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica dentro del proceso educativo.

13.1. Refiere que el artículo 29, fracción X, de la ley impugnada, establece que las personas que no cuenten con certificados académicos y/o documentos de identidad, para lo cual la autoridad educativa: **a)** Facilitará acceso a la educación; **b)** Ofrecerán opciones para la obtención de documentos académicos; y, **c)** Celebrarán convenios para obtener los documentos de identidad.

Con lo anterior, estima que a los educandos que no cuenten con documentos académicos, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda atendiendo: **a)** La edad; **b)** Desarrollo cognitivo; **c)** Madurez emocional y, según sea el caso; **d)** Los conocimientos académicos.

13.2. Refiere que el precepto impugnado, contiene diversas cuestiones que ameritan un estudio detallado de constitucionalidad, puesto que no impone al plantel escolar la obligación de extender el certificado académico que corresponda, ni le constriñe a obtener el documento de identidad al estudiante. Lo que se erige como una carga excesiva, desproporcional e irrazonable, al fincar una obligación en quien no puede, ni debe extender el documento académico, lo que le corresponde a la autoridad educativa.

En relación con los documentos de identidad (derecho a la personalidad jurídica), sólo menciona que se celebrarán convenios con otras autoridades para obtenerlos. Refiere, que se finca sobre personas o instituciones la carga de gestionar y obtener el documento de identidad, cuando es el plantel escolar quien debe gestionarlo y obtenerlo para entrega al educando, ya que es el centro y objeto de la educación.



13.3. Refiere que el artículo en mención incurre en inconstitucionalidad, puesto que para poder fijar el grado y nivel a un educando, toma elementos ajenos a su conocimiento y actividad académica, único elemento sustantivo, objetivo y razonable.

13.4. Que de la lectura del capítulo correspondiente, no se desprende precepto alguno en el que se señale la obligación de expedir documentos académicos y documentos de identidad a estudiantes que no cuenten con ellos. Por ello resulta inconstitucional por falta de certeza y seguridad jurídicas.

13.5. Que tratándose de educación superior de instituciones autónomas por ley, será a dichas instituciones –en atención al principio de autonomía universitaria– a las que corresponda regular lo relativo a dichas hipótesis –que los alumnos no tengan documentos académicos y/o de identidad– mas no puede ser la secretaría la que regule tal cuestión, por lo que la ley tildada vulnera dicho principio –autonomía universitaria–, pues debió excluir a las instituciones de educación superior autónomas por ley, pues con tal proceder se invade dicha esfera competencial, lo que genera falta de motivación y fundamentación legislativa.

Décimo cuarto. Violación del derecho a la evaluación holística o integral.

Refiere que uno de los contenidos sustantivos de la educación es el derecho de los educandos a ser evaluados de forma equitativa, razonable, integral u holística, para lo cual se deben tomar en cuenta sus habilidades, destrezas, herramientas metodológicas, conocimientos científicos, tecnológicos, en artes y humanidades, cultura, libertad de pensamiento, posibilidades de cultura física y deporte; de modo tal, que la evaluación debe ser integral y debe constreñirse a la comprensión de la doctrina humanista, es decir, el ser humano debe ser evaluado contra sí mismo, en sus posibilidades y avances y no respecto de otros sujetos o de lo que el docente indique que debe saber o conocer.

Sin embargo, considera que de la ley impugnada no se advierten los parámetros o elementos para garantizar que la evaluación de los educandos se ciña a dichos aspectos, sino que tal proceder se deja a cargo de la autoridad administrativa y del docente, lo que no tutela los principios de certeza, seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.



Décimo quinto. Vulneración de los principios de igualdad, no discriminación, equidad, proporcionalidad y razonabilidad, en la entrega de recursos a los planteles educativos.

Refiere que el artículo 19 de la ley impugnada, prevé un sistema de entrega de recursos igual a todos los planteles educativos de un mismo nivel y/o grado académico, lo que resulta inequitativo ya que cada región o microsociedad requiere de elementos particulares para poder lograr los objetivos educativos, esto es, mayor recurso en infraestructura, dependiendo de la vocación económica, intelectual o regional, materiales, equipo o recursos humanos, cantidad de alumnos, talleres, etcétera.

Décimo sexto. Inconstitucionalidad en el sistema previsto para la educación superior.

16.1. Refiere que las leyes de los Estados no pueden reproducir o remitir a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión; en el caso, el artículo 73 de la ley impugnada es una reproducción del diverso 47 de la Ley General de Educación, lo que implica una vulneración a los principios de legalidad, certeza y seguridad, proporcionalidad y razonabilidad, así como de fundamentación y motivación de actos de la autoridad legislativa.

16.2. Que el artículo 73, párrafo segundo, ordena que en la educación superior debe ponerse especial énfasis en los jóvenes, lo que implica, a su consideración, que se discrimine por edad a los demás educandos cuando debe tenerse en cuenta que por regla general, la educación superior tiene alumnos mayores de edad y cada uno puede decidir de acuerdo con su plan de vida, en qué momento cursar una carrera universitaria.

Por lo que obligar a las instituciones de educación superior a que pongan énfasis en los jóvenes, genera desigualdad, ya que todos los alumnos deben ser tratados con el mismo énfasis, cuidado o atención; de lo contrario, es generar una categoría sospechosa por motivo de edad, para el ejercicio de un derecho, que no requiere sustancialmente de un elemento como la edad para poder ser garantizado.



16.3. Que el artículo 75, prevé dos hipótesis:

a) Que la implantación gradual y progresiva de planteles de educación superior, en concurrencia con la Federación, Estados y Municipios, en atención a su suficiencia presupuestal; y,

b) Priorizar la educación superior indígena y de grupos sociales más desfavorecidos.

Así, refiere que resulta inconstitucional, ya que el derecho a la educación no puede tomar como elemento el derecho a lo posible, sino debe ser otorgado a su nivel más alto, lo cual implica que el Estado lo implante *ipso facto* y con la mayor calidad y calidez, por lo que no puede supeditarse la impartición del nivel de educación superior a la concurrencia de autoridades de diferentes órdenes de gobierno, ni a cuestiones presupuestarias.

De igual forma, considera que el priorizar dar educación superior a grupos indígenas y desfavorecidos, es violatorio del principio de escuela incluyente, igualdad y no discriminación, lo que genera que esa circunstancia excluya a otros alumnos con diferente condición, propiciando segregación racial y económica.

Décimo séptimo. Inobservancia de la planeación participativa y democrática en la expedición de normas educativas, en los planes y programas de estudios y sus contenidos, consulta previa, derecho a decidir u opinar.

Refieren que los artículos 1o., 3o. y 4o., en relación con los diversos 28, 39 y 40, de la Constitución, prevén la consulta previa para emitir normas y criterios en materia educativa, así como la obligación de la autoridad educativa para generar y permitir la intervención directa de la comunidad educativa (autoridad, docentes, educandos, familiares y sociedad en donde se inserta) en el proceso educativo, lo cual implica realizar acciones y procedimientos que permitan a los interesados opinar y ser escuchados para poder emitir las normas educativas y, además, materias/asignaturas, contenidos y planes y programas de estudio.

No obstante, refiere que existen áreas del conocimiento o regiones del país, en que se requiere *tropicalizar* (sic) o regionalizar los planes, programas, contenidos y materias para que se alcance el nivel más alto a la educación y se



fomente el desarrollo. En el caso, refiere, que la ley impugnada, los planes y programas, contenidos y materias, las deja a cargo de la autoridad, omitiendo la intervención directa, mediante consulta previa, de la comunidad educativa dentro del proceso de educación, lo cual es inconstitucional, pues se soslaya la opinión de docentes, familiares, educandos y sociedad general.

Décimo octavo. Vulneración del principio de sostenibilidad en la educación.

Refiere que la Constitución Federal ha variado el concepto de sustentabilidad por el de sostenibilidad, ya que el primero está constituido por la necesidad de generar medidas para la preservación del medio ambiente y el segundo, implica generar medidas para la consciencia ética y solidaria, económica, política cimentada en los derechos humanos y, además por el cuidado y protección al medio ambiente; en ese sentido, expone que la ley impugnada, en sus artículos 7 y 38, fracción II, atribuye a los contenidos y procesos educativos, la necesidad de ser sustentables, cuando dicho concepto ha quedado rebasado y superado, por el diverso de sostenibilidad.

Décimo noveno. Ausencia de instituciones en todos los niveles que cumplan con los principios de educación, la que debe ser impartida de manera gratuita, obligatoria, inclusiva, universal, laica y pública, en todos sus niveles educativos inicial, preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.

Expone que Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no prevé un apartado específico encaminado a cumplir con los principios rectores en materia de educación, mucho menos, estos principios se ven reflejados en la realidad del Estado.

Vigésimo. Centralización de la educación indígena.

20.1. Refiere que los pueblos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a asimilación forzada, a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas y conforme a sus métodos culturales de enseñanzas y aprendizaje. Además, el Estado tiene el deber



de asegurar la formación de miembros de estas comunidades en la ejecución de programas de educación, con el objetivo de transferirles de manera paulatina, la responsabilidad de la ejecución de dichos programas.

Refiere que es obligación del Estado Mexicano la enseñanza de la lectura y la escritura en las lenguas propias de las comunidades indígenas, buscando en todo momento impartir una educación bilingüe; sin embargo, cuando esto no sea posible, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con dichos pueblos con miras a la implementación de medidas que permitan alcanzar ese objetivo; sin soslayar que la formulación de programas de estudio debe ser precedida por un estudio etnológico.

Expone que la fracción IV del artículo 87 de la ley impugnada, deja al libre arbitrio de la autoridad educativa estatal el cumplimiento de la obligación de impartir educación bilingüe dentro de las comunidades indígenas, dejando de lado la preservación de la identidad lingüística del educando, lo que interpreta como pérdida de identidad cultural.

Manifiesta que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no contempla en ninguno de sus artículos la implementación de programas de capacitación o ayuda técnica a fin de que las comunidades gestionen sus modelos educativos y puedan hacerse cargo de la impartición de educación en todos los niveles de manera independiente del Estado.

Vigésimo primero. Violaciones al procedimiento legislativo en la aprobación de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

21.1. No se tomaron en cuenta las iniciativas de ley de educación, porque la que finalmente se aprobó se basó en un proyecto de ley que no estaba armonizado con la Ley General de Educación, conocido como "ley machote".

21.2. La minuta que se envió al Poder Ejecutivo no se firmó por todos los secretarios, como ordena el artículo 42 de la Constitución Local, quienes fueron sustituidos ilegalmente en la sesión en que se aprobó la ley de educación, y el secretario que finalmente firmó la minuta, no estuvo presente.



21.3. Durante la sesión plenaria de quince de mayo de dos mil veinte, en que la Legislatura aprobó la ley de educación, hubo un momento en que faltó quórum, por lo que debió suspenderse e ir a receso.

21.4. No se convocó ni distribuyeron los dictámenes con veinticuatro horas de antelación, como establece el artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local.

21.5. Además, al parecer se distribuyeron dos dictámenes, porque en la sesión un diputado aludió al inciso c) del artículo 183 del proyecto de ley, inciso inexistente en el precepto respectivo del dictamen aprobado en comisiones.

21.6. No se realizaron consultas a los pueblos indígenas ni a las personas con discapacidad.

4. Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**,³ en su único concepto de invalidez, manifestó en esencia, lo siguiente:

a) Refiere que el artículo 23, así como de los capítulos VI, denominado: "De la educación indígena" (artículos 84 a 87) y IX, denominado: "De la educación inclusiva y educación especial" (artículos 94 a 102), contenidos en el Título Tercero "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

b) Expone que del análisis del proceso legislativo se desprende que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias, lo que vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

³ Demanda de **acción de inconstitucionalidad 177/2020**.



c) En relación con el **derecho a la consulta indígena**, consideró necesario exponer el contexto de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Michoacán de Ocampo:

Expone que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el Estado de Michoacán de Ocampo el 27.7 % de la población se identifica o autoadscribe como indígena. Además, que aproximadamente un 3.6 % de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria, siendo la más hablada el purépecha o tarasco (83.2 %), náhuatl (6.5 %), mazahua (3.9), mixteco (0.8 %) y otomí (0.4 %).

Asimismo, que en el Estado de Michoacán de Ocampo, la población que se autodenomina como personas afroamericanas, es de 3,734, que corresponde al 0.08 % del total de su población.

Con base en lo anterior, estima que es inconcuso que existe población indígena en el Estado de Michoacán de Ocampo que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es óbice para que el Estado no garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

d) Que el Convenio 169 de la OIT, establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias, a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a: **I.** Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas; **II.** Establecer medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población; **III.** Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin; y, **IV.** Las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

e) De igual forma, expone que el artículo 7 del citado convenio, refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecten a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como 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.

f) Por tanto, expone, que el derecho a la consulta constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que puedan afectar sus derechos e intereses; esto, aunado a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las consultas deberán efectuarse cuando se trate de decisiones relacionadas a asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad nacional e internacional.

g) En relación con la inconstitucionalidad por falta de consulta previa, la accionante expone que advierte que el órgano legislativo michoacano fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia, conforme a los parámetros mínimos, aun cuando tenía la obligación de hacerla.

h) Que el capítulo VI de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, al establecer que el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de diversos segmentos de la sociedad.

i) En relación con la **falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada**, refiere que del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto.

j) Refiere que el capítulo XI de la ley impugnada, está encaminado a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que impidan el



ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Considera que dichas medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera integral su derecho humano a la educación, por lo cual también estatuyó algunas obligaciones a la autoridad educacional estatal para cumplir esos fines.

Sin embargo, expone que de la revisión del procedimiento legislativo, se advierte que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trata de un proceso decisorio que les afecta directamente.

k) Considera que para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con dicha condición, es imperioso que sean escuchados, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa sino obligatoria. Por tanto, al expedir la ley que se impugna omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia, ya que contiene disposiciones que les interesan de manera directa.

l) Expone que si bien actualmente no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, advierte que la naturaleza del presente asunto resulta una oportunidad para que la Corte se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

5. Artículos señalados como violados. La **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, señaló como violados los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 9o., 14, 16, 17, 22 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Pacto de San Salvador".



6. Por su parte la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, señaló como violados los artículos 1o., 2o. y 3o. 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, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4, numeral 3, de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

7. **Registro y turno.** Por acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, bajo el número **168/2020**, y ordenó turnar el asunto a la **señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para que fungiera como instructora. Ese mismo día el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrarla con el número **177/2020** y acumularla a la acción de inconstitucionalidad **168/2020**, en razón de que se controvierte la misma norma.

8. **Admisión.** Mediante acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación del citado auto.

9. La demanda no se admitió respecto del secretario de Gobierno y del director del Periódico Oficial, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que se trata de autoridades subordinadas al Poder Ejecutivo.

10. Asimismo, requirió al Poder Legislativo Estatal, por conducto de quien legalmente represente para que al rendir el informe solicitado, envíe a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada; incluyendo las iniciativas, dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado donde consten la votación de los integrantes de ese órgano legislativo.



11. De igual forma, se requirió al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se hubiera publicado el decreto controvertido; apercibidas dichas autoridades que, de no cumplir con lo anterior, se les aplicará una multa en términos del artículo 59, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

12. Finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

13. Informe del Poder Ejecutivo. Mediante oficio recibido el trece de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, quien se ostentó como consejero jurídico del Estado de Michoacán de Ocampo, representante del Gobierno del Estado, rindió el informe solicitado, en el que expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) Que el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo participó únicamente en la promulgación y refrendo de la ley, además que una autoridad subordinada a él, fue quien realizó la publicación de la norma jurídica, en este caso es la Dirección del Periódico Oficial del Estado, autoridad que no tiene legitimación pasiva.

Lo anterior, refiere, que en términos del artículo 61, fracción I, de la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se estableció por el Constituyente que el gobernador del Estado no puede rehusarse por ningún motivo a promulgar y publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado.

b) Refiere que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez de las porciones normativas contenidas en el artículo 23, así como los capítulos VI "De la educación indígena" –artículos 84 al 87– y IX "De la educación inclusiva y educación especial" contenidos en el título tercero "Del sistema educativo estatal" –artículos 94 al 102– de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo; por su parte, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, demanda la invalidez de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo como sistema normativo; sin embargo, expone que del análisis sistemático de los preceptos legales impugnados,



sostiene su constitucionalidad, aunado a que estima que los conceptos de invalidez vertidos por las demandantes son infundados.

c) Refiere que si bien, en la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo impugnada habla de la educación indígena, en la misma no se establecen hipótesis legales que afecten la vida y cultura de los pueblos originales del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que no viene a establecer un modelo educativo por sí mismo.

d) Expone que los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, en ninguna parte de su texto legal establecen de forma expresa la forma en que debe impartirse la educación indígena, sino por el contrario, respetan en todo momento el derecho de los pueblos originarios a participar en la estructura y elaboración de un modelo educativo acorde a sus usos y costumbres.

e) Que la ley tildada de inconstitucional es de carácter general y ésta sólo sienta las bases para la estructuración de la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, en atención a la competencia concurrente de Federación y Estados en materia educativa, sin que de forma directa o indirecta se esté afectando o se prevea una afectación futura a la autodeterminación, educación y cultura de los pueblos y comunidades originarias sino por el contrario, garantiza que la educación indígena sea impartida conforme a las necesidades propias de las comunidades.

f) Refiere que tampoco se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, sino que se ha reconocido que la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo debe ser inclusiva y especial.

g) Aduce que de los artículos 94, 95 y 96, se observa que en ningún momento se establece un modelo o estructura educativa para grupos vulnerables y especiales, por el contrario, se establecen las bases para que la autoridad educativa tome en consideración las necesidades de los grupos vulnerables y especiales, a fin de eliminar la barrera de desigualdad educativa, cultural y psicológica para ahora establecer parámetros que permitan desarrollar al máximo



sus habilidades y su inclusión en la vida cotidiana; lo que cumple con la obligación del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

h) Que la ley de educación impugnada no es de categoría sospechosa como lo sostiene indebidamente el organismo actor, puesto que la ley, por el contrario, es inclusiva, por lo que no puede calificarse de categoría sospechosa por el simple hecho de que la norma jurídica en mención menciona como partes del sistema educativo a los padres de familia, por lo que para ello al no decir "familia", se está discriminando a los demás integrantes de la familia que también participan en la educación. Considera que dicho argumento es falaz.

i) En otro tenor, en relación con el argumento de que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no es progresiva, al cuestionar el hecho de que la prestación de los servicios educativos se encuentran supeditados a la suficiencia presupuestal, lo cual no puede justificarse para negar el acceso a la educación, puesto que la obligación del Estado en el particular es dar el acceso sin limitaciones a la educación, manifestaciones que considera constituyen un sofisma, debido a que pretende hacer notar la Comisión Estatal de los Derechos Humanos que no se cumple con el principio de progresividad al condicionarse el acceso a la educación a la suficiencia presupuestal.

Sin embargo, la suficiencia presupuestal a que hace alusión la ley impugnada, establece que la prestación del servicio de educación se encuentra supeditada a la aprobación del presupuesto y ampliaciones presupuestarias para que pueda darse éste, sin que ello implique una desatención a dicho rubro en un escenario catastrófico de falta de liquidez presupuestal, el cual es un tema distinto al que la norma jurídica impugnada hace referencia, pues ésta únicamente establece que el servicio educativo dependerá de la suficiencia presupuestal, mientras que la falta de liquidez presupone un tema interno o administrativo que por obvias razones se encuentra regulado en ordenamientos legales distintos.

14. Informe del Poder Legislativo. Mediante escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el diputado Octavio Ocampo Córdova, presidente de la Mesa Directiva de la Septuagésima Cuarta Legislatura del



Estado de Michoacán de Ocampo, en representación del Poder Legislativo, rindió su informe en el que en esencia adujo, en el apartado de conceptos de invalidez, lo siguiente:

I. En relación con la acción de inconstitucionalidad 168/2020, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo:

a) Que el Congreso Estatal cumplió con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en cuanto al proceso legislativo.

b) Que con fecha doce de abril de dos mil diecinueve, la Comisión de Educación, en reunión de trabajo, acordaron los diputados integrantes, la propuesta para realizar foros de información, referente a la nueva iniciativa de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que abrogaría en su momento a la norma en esa materia que se encontraba vigente en esa temporalidad, quedando con esa fecha aprobada por unanimidad la propuesta en referencia, por lo que con fundamento en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o. de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; 64, fracción X, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 43 y 45 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; y, 43 y 44 del Reglamento de Comisiones y Comités del H. Congreso del Estado, se procedió a convocar en tiempo y forma legal, entre otros:

- El Foro Estatal de Consulta rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, celebrado el día trece de marzo de dos mil veinte.

El cual se efectuó por medio de una invitación abierta a la comunidad en general, la cual refiere, de ninguna manera fue limitativa, sino al contrario, invitando a la participación de las comunidades a integrar en conjunto esta ley.

c) Expone que, además del foro realizado en la localidad de San Jerónimo Purenchécuaro, Municipio de Quiroga, se llevaron a cabo otros foros de consulta



en diferentes regiones del Estado, los cuales, una vez aprobados por la Comisión de Educación, se procedió a la organización correspondiente, de los cuales destaca los siguientes:

- Primer foro. Arteaga, Michoacán, realizado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

- Segundo foro. Zamora, Michoacán, realizado el quince de noviembre de dos mil diecinueve.

- Tercer foro. Zitácuaro, Michoacán, realizado el seis de febrero de dos mil veinte.

- Cuarto foro. Huetamo, Michoacán, realizado el diez de febrero de dos mil veinte.

Por lo que considera que al aprobar la ley de educación, determina las oportunidades a los indígenas, eliminando con ello, cualquier práctica discriminatoria, asegurándose así, el desarrollo de sus pueblos y comunidades, lo cual, se trabajó en forma conjunta con ellos.

d) Que la ley de educación emitida, al ser aprobada no genera impacto, que afecte y/o en su caso vulnere la planeación, desarrollo, ejecución, evaluación e impartición, en virtud de que este derecho a la educación y, propiamente en materia indígena, se encuentran regulados en los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, numerales que regulan lo establecido en las normas vigentes; por tanto, al llevar a cabo la consulta previa, la consideró realizar por formar parte de un cambio normativo, así la Legislatura del Estado de Michoacán, la celebró previo a la aprobación del decreto impugnado, y, por ello, motiva la inexistencia de vulneraciones a los derechos de los pueblos de origen, dado que, con ello respeta la cultura e identidad, así como la libertad de conciencia.

e) Que en ningún momento a los educandos y a los familiares de los mismos se les asigna un rol o papel secundario, sino al contrario se les toma en cuenta para la elaboración de los planes y programas de estudio y en el diseño



de la currícula y materiales educativos, además se les hace la invitación a organizaciones de la sociedad civil para que también participaran en este proceso.

f) Que dicho sistema no es discriminatorio, ya que incorpora a todos los habitantes del Estado, pues considera que tienen el mismo derecho humano a recibir la educación que sea de su elección y aspiraciones, considerando en lo individual sus capacidades, motivo que no es limitativo en las oportunidades igualitarias y justas dentro de un acceso, así como en la permanencia educativa. Por tanto, contrario a lo señalado por la Comisión, la norma recurrida no implica una función discrecional y no obligatoria, y que, al referir comunidad educativa, se refiere a conceptos de legalidad y de técnica legislativa en la materia de educación, no con ello pretendiendo como se busca hacer valer, el incorporar lo inexistente, dado que la familia en todo momento podrá participar en el sistema educativo, de conformidad con su propia naturaleza, dejando las obligaciones que se equiparen a quienes les corresponda.

g) Expone que la ley combatida no limita el otorgamiento al nivel más alto posible en el derecho a la educación, por el contrario, se evitan limitaciones o restricciones en el derecho a la educación. Así, el Estado en competencia, garantizará y otorgará el derecho a la educación, evitando siempre los actos discriminatorios, de seguridad y certeza jurídica, legalidad y planeación participativa.

h) Que el derecho humano en la educación, a que se hace referencia en el artículo 60 de la ley impugnada, dispone que habrá un docente en cada centro educativo de educación especial, lo que permite potencializar la educación, como lo dispone el numeral 3 de la Constitución Federal. Por consiguiente, refiere que la educación será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, de esa forma, se procederá a eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables.

i) En relación con las notificaciones importunas de las visitas domiciliarias y prácticas por tiempo indefinido refiere que, contrario a lo establecido por las accionantes, las visitas de vigilancia se llevarán a cabo en días y horas hábiles; así, la autoridad competente, podrá de oficio, habilitar días y horas inhábiles, cuando



así lo requiera el asunto, para lo cual deberá notificar previamente, notificación que surtirá sus efectos el mismo día en que se practique su visita, tal como se desprende de los numerales 207 y 209 de la ley de educación vigente en la entidad, la cual no otorga discrecionalidades y tampoco en la práctica las visitas. Por tanto, los plazos establecidos y regulados expresamente en la ley, se encuentran atendidos, lo cual genera certeza jurídica a quien se le practica la visita, garantía de exacta aplicación de la ley y principio de legalidad.

j) Refiere que en la ley de educación que hoy impugna, dentro del articulado se establece una educación inclusiva, de conformidad con el artículo 17, que señala la rectoría de la educación que el Estado garantice, por lo que será impartida por éste, además de obligatoria, será gratuita, laica, científica, universal, inclusiva, pública, integral y cívica. Asimismo, se relaciona el numeral 23, en virtud de que se establece que toda educación que se imparta en el Estado será inclusiva, con ello, se erradica toda forma de discriminación, exclusión y segregación, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación, por lo que el diverso 38 del mismo ordenamiento, señala que la educación se imparta en el Estado, con base en lo establecido en la ley general, armonizándose con ello, la equidad que favorece en el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas.

k) Que con base en los criterios emitidos por esta Suprema Corte, la concurrencia corresponde a las facultades concurrentes que podrán ser ejercidas tanto por la Federación como por las entidades federativas, es decir que, siempre y cuando así lo disponga la propia Ley Fundamental o porque constituyan una manifestación directa en la soberanía; por ello, el legislador michoacano, en debida observancia a la legalidad como a la constitucionalidad, establece lo relativo con el sistema educativo en Michoacán, lo cual es relativo con los parámetros en los derechos emitidos por la autoridad federal, encontrándose facultada para ello.

l) Que el artículo 112 de la ley de educación vigente, señala que los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Y que, como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a lo regulado en dicho precepto, por lo que recibirán becas, alimentos y demás



apoyos económicos priorizando a los alumnos que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación.

Asimismo, expone que el artículo 29 de la ley impugnada establece que las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, establecerán y determinarán las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, para ello, llevarán a cabo las acciones correspondientes, como lo son, las políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación y el celebrar convenios de colaboración interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario.

m) Con base en lo señalado en los artículos 10 y 1822 de la ley impugnada, se determina la obligación de las personas en el Estado, para hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, con la finalidad de que reciban la educación constitucionalmente establecida como obligatoria; y que además, deberán participar en los procesos educativos de los que formen parte, conociendo y ocupándose de su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo integral. En este sentido, la norma recurrida expresa cuál será la educación obligatoria y qué se entiende por ella.

n) La educación en sus respectivos niveles corresponde, en principio, con las obligaciones de que las personas en la entidad tendrán que hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, ello con el objeto de que reciban la educación constitucionalmente establecida como obligatoria, de conformidad con lo regulado con el numeral 3o. de la Constitución Federal.

Refiere que en ese aspecto la Comisión, carece de sustento al mencionar que, en los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la ley impugnada, se imponen cargas y obligaciones a cargo de los tutores respecto de sus pupilos, dado que, si bien es cierto, las obligaciones y responsabilidades son correlativas y no así



unilaterales, pues si bien es cierto que el derecho para intervenir en el proceso educativo, se encuentra diseñado y determinado, dentro de las leyes vigentes en la materia de educación, todo ello en beneficio de los educandos y por consiguiente de las familias que forman parte de la sociedad, del Estado y de los Municipios. De tal forma que, derivado de lo anterior, existe la ausencia de exclusión en el diseño, ejecución, evaluación e impartición de la educación, virtud de que, como ya se precisó en líneas de este apartado, las posibles cargas son inexistentes.

o) Que las autoridades educativas establecerán las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, de manera equitativa con excelencia, así, el acceso a la educación básica y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad, este parámetro se tendrá por satisfecho, con el ofrecimiento de servicios educativos.

Que ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, al igual que en el caso de la educación básica y media superior; por lo que se les ubicará en el nivel y grado que correspondan, atendiendo a la edad, al desarrollo cognitivo, a la madurez emocional y a los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente. Lo anterior, también será en las acciones similares para el caso de la educación superior.

p) Que los educandos serán evaluados, en forma integral, comprendiendo una valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio; de tal forma que las instituciones tendrán la obligación de comunicar periódicamente a los educandos y a las madres y padres de familia o tutores, ello, dado que, los resultados de las evaluaciones parciales o en su caso finales, al igual que observaciones sobre el desempeño académico y conducta de los educandos que les permitan lograr un mejor aprovechamiento.

q) Refiere que el numeral 19 transcrito, expresa la posesión que el Estado cuenta con la rectoría de la educación, misma que será impartida en todos los



correspondientes niveles y modalidades, siendo gratuita para todos, por lo que está prohibido cobrar cualquier tipo de contraprestaciones, incluidas cuotas de inscripción o solicitar pagos regulares o de cualquier otra índole; ningún tipo de donativo podrá considerarse como contraprestación del servicio educativo. Expone que, contrario a lo que argumenta la Comisión, no se vulneran los principios de igualdad, no discriminación, equidad, proporcionalidad y razonabilidad en la entrega de recursos a los planteles educativos.

r) Expone que, si bien la ley impugnada establece que la educación superior debe ponerse especial énfasis en los jóvenes, no implica que se discrimine por edad a los demás educandos; pues si bien es cierto, en este apartado superior, la obligación de garantizarla le corresponde al Estado, por lo que, las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale.

Refiere que contrario a lo expuesto, el derecho a la educación se encuentra garantizado por el Estado, erradicando con ello los posibles elementos en el derecho a lo posible; así, el Estado en competencia, deberá garantizar el nivel de educación superior a la concurrencia, lo que motiva la inexistencia de vulneración a los derechos constitucionales en la materia.

s) Refiere que la ley impugnada no vulnera la consulta de los planes y programas, contenidos y materias a cargo de la autoridad, dado que, como ya se puntualizó, se llevó a cabo la consulta previa, de la comunidad educativa, la ciudadanía en general y la consulta indígena a los pueblos originarios, lo cual es constitucional, pues no suprime opiniones públicas de docentes, familiares, educandos y sociedad general. Es decir, que es incoherente mencionar que existe en la ley que se pretende invalidar, la inobservancia en la planeación participativa y democrática en la expedición de normas educativas, en los planes y programas de estudios y sus contenidos, consulta previa, derecho a decidir y opinar.

t) Que la sustentabilidad educativa se relaciona con el desarrollo de una gestión sustentable, la cual construye la manera perdurable del mejoramiento,



de una organización escolar o en el conjunto del entorno local, por lo que el término sostenible, perdurable o sustentable de manera insistente, son variables que se incluyen en forma expresa.

Que el derecho humano a la educación comprende además la educación para la sustentabilidad, la que se conceptualiza como una mirada desde el aprendizaje sustentable, que a partir de datos recientes sobre el aprendizaje de conocimientos y desarrollo de habilidades en los niveles educativos básico, medio y medio superior, producidos en pruebas estandarizadas, se explica la relación mutua y poco sustentable entre educación y desarrollo.

u) Que los principios rectores de gratuidad y obligatoriedad en los niveles educativos, en materia de educación, contenidos en la ley de educación, reúnen y cumplen en forma satisfactoria los principios constitucionales de educación universal e inclusiva.

v) Que el Estado posee la obligación en la enseñanza de la lectura y la escritura en las lenguas propias de las comunidades indígenas, de tal forma que las leyes vigentes, buscan respetar y garantizar, en todo momento impartir una educación bilingüe, así como la implementación de medidas que permitan alcanzar ese objetivo. Así, al reconocer la diversidad cultural frente al racismo y la discriminación permitirá aceptar la diferencia, construir ciudadanía, respetar la dignidad, en suma, hacer una realidad la vigencia de los derechos humanos.

Con ello, significa reconocer que en la defensa y protección de sus derechos se requiere de una conceptualización general pero expresa, que respete los derechos humanos de los pueblos originarios; por lo que todas las interrelaciones que suelen operar entre las desventajas puramente económicas y las de otro origen, como el racial, étnico, genérico, geográfico, exigen un tratamiento y una intervención específica destinada a modificar el lugar en que los pueblos indígenas, la infancia y las mujeres, por citar algunos colectivos, han sido ubicados en condiciones de vulnerabilidad dentro de la sociedad, buscando las causas que la generan e intentando acercarles las estructuras y oportunidades necesarias.



Por ello estima que, la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, sí considera en sus artículos la implementación de programas de capacitación o ayuda técnica a fin de que las comunidades gestionen sus modelos educativos y puedan hacerse cargo de la impartición de educación en todos los niveles en la educación.

w) Expone que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, cumplió con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, ello en cuanto al proceso legislativo.

II. En relación con la acción de inconstitucionalidad 177/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

a) Refiere que retoma todo lo argumentado en incisos precedentes.

b) Expone que, en relación con la consulta a los pueblos indígenas en el Estado de Michoacán de Ocampo, se llevó a cabo en forma previa, con fundamento en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o. de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; 64, fracción X, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 43 y 45 de Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; y, 43 y 44 del Reglamento de Comisiones y Comités del H. Congreso del Estado; se procedió a convocar entre otros, al *"Foro estatal de consulta rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo"*, celebrado el día trece de marzo de dos mil veinte, el cual se llevó a cabo en San Jerónimo Purenchécuaro, Municipio de Quiroga, Michoacán, en el auditorio "Casa de la Cultura", en la Plaza Comunal, a las 9:00 horas, como se acredita con el acta destacada con esa fecha que ha sido relacionada en el presente informe y que además se anexa al mismo.

III. En relación con el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.

a) Refiere que el artículo 23 de la ley impugnada determina, entre otros, que la educación que será impartida en el Estado, en todo momento será inclusiva,



es decir, que este precepto se vincula con los ya referidos numerales de la Constitución General y de la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, pues se expresa el eliminar de toda forma la: *discriminación, exclusión y segregación*, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación; aspectos constitucionales salvaguardados, de conformidad con los parámetros internacionales.

b) Que con la emisión de una nueva Ley de Educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, el procedimiento legislativo cumplió con la obligación de regular lo establecido en los derechos humanos de educación con personas con discapacidad; por lo que no se vulneran los artículos 1o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. Alegatos. Mediante escritos presentados el trece y dieciocho de noviembre de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, así como la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, realizaron diversas manifestaciones a guisa de alegatos, en las que básicamente reiteraron sus argumentos expuestos en su contestación y demandada.

16. Causa de improcedencia. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.

17. Pedimento de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía no formuló pedimento en este asunto.

18. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

19. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ abrogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, en términos de sus artículos transitorios quinto y décimo segundo,⁵ toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20. Oportunidad. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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.

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

"..."

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

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

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

⁵ "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

"..."

"Décimo segundo. Se abroga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995."

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."



21. En atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

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

23. Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General Números 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.

24. Bajo este contexto, se advierte que Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue publicada mediante Decreto 330, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal.

25. Ahora, debe tomarse en consideración que las demandas, tanto de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo,⁷

⁷ La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó su escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad el veintidós de junio de dos mil veinte en la Oficina de Correos de México, de dicha entidad.



así como la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte; así como que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y concluyó el uno de septiembre de dos mil veinte.

26. En ese sentido, toda vez que las demandas se presentaron el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

27. Legitimación. A continuación, se procede analizar la legitimación de las promoventes de la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para su ejercicio.

28. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁸ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

29. En el caso, la demanda de **acción de inconstitucionalidad 168/2020**, fue suscrita por Uble Mejía Mora, en su carácter de secretario ejecutivo encargado de despacho por ministerio de ley y, por tanto, como representante de la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo**,⁹

⁸ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

⁹ En términos de los artículos 26 y 43, fracción VII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, que a la letra establecen:

"Artículo 26. Cuando el Consejo declare la ausencia definitiva del presidente de la Comisión, **quedará como encargado del despacho el titular de la Secretaría Ejecutiva**, en tanto se designa al nuevo titular conforme al presente ordenamiento, en un plazo no mayor de treinta días se determinará el procedimiento de designación."



lo que acredita con la copia certificada del nombramiento de ocho de diciembre de dos mil diecinueve, firmado por el presidente de dicha Comisión Estatal, que acredita su designación en ese cargo; así como copia certificada del "*acta de sesión extraordinaria para declarar la ausencia definitiva del presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos*", celebrada por el Consejo de dicha Comisión Estatal, el nueve de diciembre de dos mil diecinueve; consecuentemente dicho funcionario cuenta con facultades para representar a la CEDH y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con los artículos 12, fracción I, 13, fracción XXVII, 18 y 27, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.¹⁰

30. Por su parte, la demanda de **acción de inconstitucionalidad 177/2020**, fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de **presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, que acredita su designación en ese cargo por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro, el cual fue otorgado por el Pleno del Senado de la Republica en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve; funcionaria que cuenta con facultades para representar a la CNDH y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹¹

"Artículo 43. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VII. Las demás que le asigne la ley."

¹⁰ **"Artículo 12.** La Comisión se integra por:

"I. El presidente; ..."

"Artículo 13. Son atribuciones de la Comisión: ...

"XXVII. Proponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal expedidas por el Congreso, que vulneren los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados Internacionales de los que México sea Parte; ..."

"Artículo 18. El presidente es el representante legal y autoridad ejecutiva responsable de la Comisión."

"Artículo 27. El presidente de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación legal y jurídica de la Comisión; ..."

¹¹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;



31. Ahora, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² la Comisión Nacional y Estatal de los Derechos Humanos, podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, las comisiones promovieron acción en contra de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, la cual estiman vulnera los derechos humanos reconocidos en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 9o., 14, 16, 17, 22 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Pacto de San Salvador"; así como los diversos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4, numeral 3, de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

32. Por lo anterior, se concluye que, tanto el secretario ejecutivo de la Comisión Estatal, como la comisionada presidenta de la CNDH cuentan con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

33. Procedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las

"...

"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 ..."

¹² **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; ..."



que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

34. Del análisis de las constancias que integran el presente asunto, se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que ha sobrevenido una causa de improcedencia respecto de la fracción VIII del artículo 112 de la ley impugnada, reformado después de la presentación de la demanda, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

35. La norma impugnada originalmente, establecía:

"Artículo 112. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:

"...

"VIII. Recibir becas, alimentos y demás apoyos económicos priorizando a los educandos que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación."

36. La norma reformada tiene el texto siguiente:

"Artículo 112. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma.

"Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:

"...

(Reformada, P.O. 4 de mayo de 2021)

"VIII. Recibir becas, alimentos, **productos adecuados para la gestión menstrual, tales como toallas sanitarias desechables y de tela, tampones,**



copas menstruales o cualquier otro bien destinado a la gestión menstrual y demás apoyos económicos priorizando a las y los educandos que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación."

37. Dicha reforma satisface los criterios de nuevo acto legislativo,¹³ pues es producto de un proceso legislativo realizado en todas sus etapas, e introduce un cambio material o sustantivo porque modifica el alcance normativo del derecho previsto en la fracción VIII impugnada.

38. En consecuencia, los efectos de esa norma han cesado, pues en términos del artículo 105, penúltimo párrafo, constitucional, no es posible imprimir efectos retroactivos a una eventual declaratoria de invalidez en esta acción de inconstitucionalidad, dado que esa norma impugnada no pertenece a la materia penal. Por lo tanto, debe sobreseerse y **se sobresee respecto de la fracción VIII del artículo 112 de la ley impugnada**, con fundamento en los numerales 65 y 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

¹³ Tesis P./J. 25/2016 (10a.): "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."



III. ESTUDIO

39. Precisión de la litis. Por razones metodológicas, los temas planteados en estas acciones de inconstitucionalidad se agruparán en cuestiones que no necesariamente coinciden con el orden en que aparecen formuladas en los escritos respectivos.

40. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna, específicamente, los artículos 23, 84 a 87 y 94 a 102 de la ley de educación local.

41. Por su parte, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, si bien hace argumentos en los que aparentemente impugna la totalidad de la ley citada, de un análisis de su demanda se advierte que en realidad cuestiona los artículos siguientes: 7, 10, 18, fracciones III y IV, 19, 23, 29 fracciones I, VIII y X, 38, 43, 44, 46, 47, 62, 73, 75, 84 a 87, 94 a 102, 112, fracción VIII (se sobreseyó conforme al considerando anterior), 122, 163, 176, 177, 204, 205, 207, 209 a 219, 227 y noveno transitorio, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

42. En consecuencia, se estudiarán los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, en función de su potencial invalidante. Y en seguida, se estudiarán los temas en que se impugna el contenido de la ley de educación local, agrupándolos en función de su contenido. Lo anterior, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Tema	Contenido
1	Violaciones a los principios generales del procedimiento legislativo
2	Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta a pueblos indígenas y personas con discapacidad
	43. 2.1. Consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
	44. 2.2. Consulta a personas con discapacidad.
	45. 2.3. Análisis del proceso legislativo.



3	Violaciones al principio de progresividad
	3.1. El derecho a la educación.
	3.2. Contenido y alcance del principio de progresividad.
	3.3. Análisis de las normas impugnadas.
	3.3.1. Artículo 29, fracción VIII.
	3.3.2. Artículos 62 y noveno transitorio.
	3.3.3. Artículo 75.
4	Cláusula democrática, participación directa en la elaboración y adecuación de planes y programas educativos a contextos regionales y locales
5	Obligación de los padres o tutores de hacer que los menores reciban educación, y de éstos de recibirla
	5.1. Interés superior del menor.
	5.2. La educación como bien básico para la autonomía.
	5.3. Régimen constitucional.
6	Exclusión de la familia en sentido amplio y tutores en el proceso educativo
7	Facultades administrativas de las autoridades educativas
	7.1. La educación que imparten los particulares.
	7.2. Discrecionalidad de la autoridad para el otorgamiento de becas y calificación del aumento en los costos en la educación.
	7.3. Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen acciones de vigilancia.
	7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitadores.
	7.5. Sanciones administrativas.
8	Indebida regulación de becas
9	Violación al derecho a la identidad, al acceso a la educación y a la autonomía universitaria
10	Discriminación en el acceso a la educación y sistema de evaluación inadecuado



11	Desigualdad en los recursos a planteles educativos
12	Remisiones indebidas que invaden competencias reservadas
13	Inconstitucionalidad por replicar contenidos reservados a la federación
14	Sostenibilidad de la educación
15	Argumentos restantes

Tema 1. Violaciones a los principios generales del procedimiento legislativo

46. En el *vigésimo primer* concepto de invalidez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos argumenta que la Ley de Educación del Estado de Michoacán debe invalidarse, porque en el procedimiento legislativo se cometieron las siguientes violaciones:

a. No se tomaron en cuenta las iniciativas de ley de educación, porque la que finalmente se aprobó se basó en un proyecto de ley que no estaba armonizado con la Ley General de Educación, conocido como "ley machote".

b. La minuta que se envió al Poder Ejecutivo no se firmó por todos los secretarios, como ordena el artículo 42 de la Constitución Local, quienes fueron sustituidos ilegalmente en la sesión en que se aprobó la ley de educación, y el secretario que finalmente firmó la minuta, no estuvo presente.

c. Durante la sesión plenaria de quince de mayo de dos mil veinte, en que la Legislatura aprobó la ley de educación, hubo un momento en que faltó quórum, por lo que debió suspenderse e ir a receso.

d. No se convocó ni distribuyeron los dictámenes con veinticuatro horas de antelación, como establece el artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local.

e. Además, al parecer se distribuyeron dos dictámenes, porque en la sesión un diputado aludió al inciso c) del artículo 183 del proyecto de ley, inciso inexistente en el artículo respectivo del dictamen aprobado en comisiones.



48. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez. En primer lugar, se expondrá la doctrina jurídica general relativa a las violaciones al procedimiento legislativo. En seguida se analizará el procedimiento legislativo del que derivó la ley impugnada a la luz de la misma.

49. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que una ley avalada por una amplia mayoría de un Congreso elegido democráticamente, respetando las normas de una deliberación democrática, está revestida de una fuerte presunción de constitucionalidad. En este escenario, hay razones para que los tribunales constitucionales sean deferentes con el legislador, lo que se traduce en que sólo ante razones de peso considerable debe declararse su inconstitucionalidad.

50. En estas condiciones, para invalidar un ordenamiento por violaciones al procedimiento legislativo, es imperativo cerciorarse de que se trata de violaciones que realmente hayan trascendido a los principios que dotan de valor a las decisiones democráticas.

51. Este Tribunal Pleno ha sostenido en distintos precedentes¹⁴ el criterio consistente en que no cualquier violación del procedimiento legislativo tiene el

¹⁴ Tesis P. L/2008: "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



potencial de invalidar la totalidad de la ley, sino sólo aquellas que trasciendan a su calidad democrática porque lesionen el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como las que desconozcan el principio de deliberación democrática, es decir, las que afecten a las condiciones para que pueda desarrollarse una genuina deliberación política.

52. En efecto, una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, como cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación o como cuando se delibera sin contar con la información relevante y/o sin el tiempo adecuado para analizarla.

53. Lo anterior tiene sentido si se parte de los fundamentos del proceso democrático, es decir, de las razones por las cuales se estima que el método de decisión democrática es valioso frente a otros métodos de decisión política.¹⁵ Lo que dota de valor al método democrático es que intenta reproducir las condiciones de una deliberación racional informal, pero superando sus inconvenientes operativos, como la ausencia de límites temporales para tomar una decisión, la exigencia de que participen todos los afectados o la exigencia de unanimidad.

54. Así es, el método de deliberación racional informal es valioso porque tiene un valor epistémico, es decir, parte del supuesto de que si todos los afectados por la decisión a tomar participan en un debate con acceso a toda la información relevante, en el que respeten reglas de racionalidad deliberativa y adopten un punto de vista imparcial, el consenso resultante será con mayor probabilidad correcto.

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."

¹⁵ Véase, *inter alia*, Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, ed. Gedisa, Barcelona; Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ed. Astrea, Buenos Aires; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.



55. La deliberación democrática pretende reproducir las reglas que dotan de valor epistémico a la deliberación racional informal pero superando sus inconvenientes operativos, a través de la imposición de límites de tiempo para debatir y decidir, mediante la adopción del método de representación por la imposibilidad de que participen directamente todos los afectados sin una merma significativa de su autonomía, y recurriendo a la regla de la mayoría para evitar los inconvenientes prácticos de la regla de la unanimidad.

56. En este sentido, las violaciones al procedimiento legislativo que deben estimarse trascendentes son, exclusivamente, aquellas que impacten significativamente en las condiciones que dotan de valor epistémico al método democrático, es decir, las que excluyan de la deliberación a fuerzas políticamente representativas (convocatoria y votación), o las que afecten las condiciones para poder deliberar racionalmente como son, entre otras, el acceso oportuno a la información relevante, como cuando se somete a discusión una propuesta de ley cuyo contenido se ignora o no se ha tenido el tiempo suficiente para analizarlo.

57. El resto de violaciones al procedimiento, en la medida en que no afecten a estos principios, no deben considerarse invalidantes por razones de economía.

58. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo este Tribunal Pleno no advierte que se haya cometido alguna violación que trascienda a los principios de la deliberación democrática y tenga efecto invalidante.

59. De las constancias del proceso legislativo (fojas 432 y ss.), especialmente del dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria (fojas 492 y ss.) y sometido a consideración del Pleno de la Legislatura, se advierte que en el dictamen que se sometió al Pleno fueron tenidas en consideración cuatro iniciativas distintas (leídas ante la Cámara en sesiones anteriores), por lo que no hay elementos para estimar, como se afirma en el concepto de invalidez, que las iniciativas no fueron tenidas en cuenta, con independencia de cuál de esas iniciativas fue acogida finalmente por el Pleno luego de haber sido discutida y de los posibles vicios de validez sustantivos que pudiera tener, pues esto no trasciende a los principios fundamentales del proceso legislativo.

60. Por otra parte, el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, establece que:



"Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión."

61. Y el artículo 217 del mismo ordenamiento establece que:

"Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son:

"I. Ordinarias: las que se efectúen en los días que determine la ley; y,

(Reformada, P.O. 29 de septiembre de 2015)

"II. Extraordinarias: Las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la mesa directiva o a petición del Ejecutivo.

(Adicionado, P.O. 19 de noviembre de 2020)

"Las sesiones contarán con los intérpretes necesarios en la lengua de señas mexicanas para que, en lugar visible, traduzca en tiempo real. Dicha traducción será transmitida en la página de internet y en las diferentes plataformas oficiales electrónicas del Congreso.

(Adicionado, P.O. 29 de septiembre de 2015)

"El presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma."

62. A fojas 533 y ss. del expediente obra el acta notarial mil noventa y ocho, tirada ante la fe del notario público 93 de la ciudad de Morelia, Michoacán, en la que se hizo constar a solicitud de Beatriz Barrientos García, Secretaria de Servicios Parlamentarios de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, que por instrucciones del presidente del Congreso, mediante correo electrónico enviado el día catorce de mayo de dos mil veinte, a las cuatro horas dieciséis minutos, pasando meridiano, se convocó a los diputados a la sesión extraordinaria del día quince de mayo del mismo año,



a las doce horas, y se les envió la orden del día y el dictamen de la ley de educación.

63. Entonces, en cuanto a la convocatoria, es infundado el concepto de invalidez, pues se convocó a los diputados con una anticipación mayor a doce horas, que es la que marca el artículo 217 de la ley citada, ya que se les convocó a las dieciséis horas y dieciséis minutos del día anterior a la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, a las doce horas, es decir, con casi veinte horas de antelación.

64. Respecto de la oportuna repartición del dictamen, es cierto que se cometió una violación formal al artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, porque el dictamen se repartió con casi veinte horas de anticipación, lo que es menos que las veinticuatro horas que exige la ley.

65. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que esa violación formal de la ley no trascendió de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática, especialmente al conocimiento de la información relevante sobre la que versará la deliberación, si se tiene en consideración que la propia ley admite que se convoque a sesiones extraordinarias, como fue el caso, con una anticipación de doce horas, menor a la ordinaria que es de veinticuatro horas, por lo que es de suponer que el legislador consideró que este tiempo era suficiente para imponerse de la información relevante en estos casos excepcionales; que el dictamen se repartió con una anticipación de cinco sextas partes de la que exige la ley en los casos ordinarios, es decir, con una antelación de veinte horas; que del Diario de Debates se advierte que durante la discusión del dictamen de la ley de educación local (punto decimoprimeros de la orden del día, fojas 464 y ss. *ibídem*) ningún diputado argumentó durante la discusión desconocer el dictamen ni presentó moción al respecto, lo que indica que los diputados consideraron que tuvieron el tiempo suficiente para ponderar el contenido del dictamen; que las iniciativas de ley de educación habían sido leídas ante el Pleno del Congreso previamente, por lo que no les eran desconocidas, y que la propuesta de ley del dictamen sometido a consideración fue leída íntegramente durante esa sesión (fojas 464 y ss.); que durante la discusión del dictamen se dio la oportunidad de intervenir a quienes quisieron hacerlo; y que el dictamen



se avaló en lo general, luego de haberlo discutido, por unanimidad de los presentes, y en lo particular, por una mayoría casi unánime (foja 490 *ibídem*).

66. Luego, este Tribunal Pleno no advierte elementos en el proceso legislativo que permitan sustentar que esa violación formal de la ley provocó que los diputados desconocieran o no tuvieran el tiempo suficiente para valorar el contenido del dictamen, y que hubiera trascendido a la calidad democrática de la decisión, por lo que se desestima el concepto de invalidez en este aspecto.

67. No es obstáculo el argumento de que, "al parecer", se repartieron varios dictámenes, porque un diputado reservó a discusión el inciso c) del artículo 183 del proyecto de ley, pero del dictamen no se advierte que ese artículo tuviera incisos. La razón es que esa observación especulativa no es suficiente para revelar que los diputados desconocieran el dictamen sometido a discusión, por las mismas razones que se mencionaron: no hubo moción o alegato al respecto durante la sesión.

68. En relación con la supuesta falta de quórum durante la sesión, esta Corte considera infundado el argumento, pues de las constancias del Diario de Debates (fojas 432 y ss.) de la sesión de quince de mayo de dos mil veinte se advierte, que si bien se solicitó la verificación del quórum en varias ocasiones, en todas ellas se comprobó que había quórum legal [la mitad más uno de los miembros del Congreso,¹⁶ es decir, veintiuno de cuarenta],¹⁷ lo que además se

¹⁶ Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán

"Artículo 220. No puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de **la mitad más uno**, del número total de diputados."

¹⁷ Constitución Local

"Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la Legislatura.

(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 1980)

"Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

(Reformado, P.O. 20 de enero de 2020)

"El Congreso del Estado estará integrado por **veinticuatro** diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y **dieciséis** diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal."



refleja en las votaciones de la ley de educación impugnada, en que votaron veintiún diputados (foja 490).

69. Por último, esta Corte desestima el concepto de invalidez en la parte en que se argumenta que se cometió una violación invalidante del procedimiento legislativo, porque la minuta que se envió al Poder Ejecutivo no se firmó por todos los secretarios, como ordena el artículo 42 de la Constitución Local,¹⁸ quienes fueron sustituidos ilegalmente en la sesión en que se aprobó la ley de educación, y el secretario que finalmente firmó la minuta, no estuvo presente.

70. Es cierto que la comunicación del decreto de la ley de educación impugnada al Ejecutivo Local (foja 1262) se firmó únicamente por uno de los diputados que fungieron como secretarios en la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, Arturo Hernández Vázquez, y que firmó otro diputado que aunque es miembro de la Mesa Directiva, no se advierte hubiera fungido como secretario en esa sesión, Octavio Ocampo Córdova, y que no firmó el diputado Baltazar Gaona García, quien sí fungió como secretario en la sesión. También es cierto que de esos secretarios, sólo los dos últimos formaban parte regular de la Mesa Directiva, según se advierte del acuerdo 380, de veintiséis de febrero de dos mil veinte (foja 524). Y también lo es que el presidente nombró a dos secretarios que no pertenecían a la Mesa Directiva, al diputado Arturo Hernández Vázquez y al diputado Humberto González Villagómez, para la sesión extraordinaria de quince de mayo de dos mil veinte (foja 432, en sustitución de la titular de esa secretaría que solicitó permiso para ausentarse de la sesión, según se advierte de la foja 522).

71. Sin embargo, a juicio de esta Suprema Corte, ello no se tradujo en una violación que trascienda de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática, pues no impidió que participaran todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad, ya que ha quedado claro que fueron convocadas oportunamente, y tampoco impidió, por las razones que se mencionaron, que se conociera la información relevante para deliberar oportunamente, ni que se pudiera deliberar adecuadamente.

¹⁸ "Artículo 42. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios, y los acuerdos sólo por éstos. Las leyes o decretos se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de Michoacán de Ocampo decreta': ..." (Texto de la ley o decreto)



72. Estos hechos tampoco trascendieron a la voluntad legislativa, pues al margen de que sólo uno de los secretarios que fungió como tal en la sesión, firmó la comunicación del decreto al Ejecutivo, ello no tiene potencial invalidante en la medida en que no hay duda de que el contenido de la ley de educación aprobada es el mismo que el de la ley enviada al Ejecutivo para su publicación.

73. Ahora bien, el artículo 33, fracciones X y XXIII, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local,¹⁹ establece como facultades del presidente firmar con los secretarios las minutas de ley o decreto, así como designar al diputado que asuma una secretaría para una sesión, ante la ausencia del titular.

74. En el caso, sabemos que el presidente designó a dos secretarios para la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, en sustitución de los titulares, uno de los cuales se ausentó por razones de salud, de lo que no se advierte violación procesal alguna.

75. Y contrario a lo que se afirma en el concepto de invalidez, los secretarios que firmaron la comunicación al Ejecutivo, Arturo Hernández Vázquez y Octavio Ocampo Córdova, sí estuvieron presentes en la misma, como se advierte de la votación (foja 490), aunque sólo el primero fungió como secretario en esa sesión.

76. Y si bien la norma citada establece que las minutas de decretos, mediante las que se comunica la ley aprobada al Ejecutivo para su promulgación y publicación, deben ser firmadas por los secretarios, lo cierto es que según la ley citada es una atribución común a cada uno de los tres secretarios²⁰ el suscribir

¹⁹ "Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes:

"...

"X. Firmar con los secretarios las minutas de ley y decreto, así como el acta aprobada de cada sesión;

"...

"XXIII. Designar al diputado que asuma una secretaría, en el curso de una sesión o para ésta, ante la ausencia del secretario titular respetando el origen partidista."

²⁰ "Artículo 36. Son atribuciones comunes a los secretarios:

"...



conjuntamente con el presidente las minutas de decreto aprobadas en las sesiones, por lo que puede sostenerse que cada uno de ellos tiene fe pública y que, si el contenido de la ley aprobada por el Congreso es el mismo de la ley comunicada al Ejecutivo, habiendo firmado al menos uno de los secretarios, esa comunicación es suficiente para considerar que dicha violación no trascendió a la voluntad legislativa.

Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta a pueblos indígenas y personas con discapacidad

77. Las accionantes sostienen, entre otra cosas, que debe invalidarse el Decreto Número 330, mediante el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, porque vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

78. Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por las comisiones accionantes, con base en las consideraciones siguientes.

2.1. Consulta indígena

79. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa, puedan resultar benéficas

"IV. Suscribir los acuerdos del Pleno y conjuntamente con el presidente las minutas de ley o decreto y las actas aprobadas de las sesiones; y, ..."



para esos grupos, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

80. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

81. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**²¹ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

82. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del numeral 1o. de la Constitución Federal, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obliga-

²¹ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



ciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

83. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

84. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

85. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,²² se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

86. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**²³ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades

²² 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.

²³ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.



indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

87. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**²⁴ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

88. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas 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.

89. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

90. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²⁵ 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, tanto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada**

²⁴ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁵ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.



118/2019²⁶ como en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**,²⁷ se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

91. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**²⁸ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo

²⁶ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁷ Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos.

En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto.

²⁸ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar 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



explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes del Estado de Guerrero.

92. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

2. Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

3. Fase de deliberación interna, en esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

93. Así mismo, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes, entre otros, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, que la consulta indígena debe reunir las siguientes características:

94. La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

95. La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

96. La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente 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.

97. La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

98. 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 con-



sulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,²⁹ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

99. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

100. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

2.2. Consulta a personas con discapacidad

101. Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4, numeral 3,

²⁹ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y **81/2018**.



de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³⁰ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

102. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**³¹ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad

³⁰ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. ..."

³¹ Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

103. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

104. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,³² el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

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.

³² 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, 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.



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 entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

d) Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretenden tomar.

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 las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlas 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.

105. 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.

106. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,³³ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

107. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades

³³ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

2.3. Análisis del proceso legislativo

108. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, entre otras cosas, porque durante el procedimiento legislativo se omitió consultar a los pueblos indígenas y a las personas con discapacidad, lo que era exigible porque en su opinión dicha ley impacta significativamente en los derechos de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad, como se advierte de las siguientes disposiciones:

"Artículo 23. Toda la educación que se imparta en el Estado será inclusiva, eliminando toda forma de discriminación, exclusión y segregación, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación, por lo que:

"I. Atenderá las capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos;

"II. Eliminará las distintas barreras educativas, sean estas físicas, tecnológicas, de movilidad, sociales, económicas, entre otros que puedan enfrentar cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán las medidas pertinentes en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;

"III. Proveerá de los recursos técnicos-pedagógicos y materiales necesarios para los servicios educativos; y,

"IV. Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, con el fin de atender a los educandos que presentan los diferentes tipos y grados de discapacidad y necesidades educativas especiales. Dicha educación se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión consensuada e informada, previa valoración por



parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud. ..."

"Capítulo VI "De la educación indígena

"Artículo 84. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas en tanto medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"Artículo 85. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada y culturalmente adecuada de acuerdo con las disposiciones legales en la materia, cada vez que se prevean 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 y 3o. de la Constitución Local."

"Artículo 86. La secretaría implementará los programas producto de que la autoridad educativa federal se coordine con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas.

"Para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, la autoridad educativa estatal actuará conforme a lo establecido por la ley general, además de que implementará mecanismos para recopilar las opiniones de las instituciones de educación indígena y de los diversos actores sociales involucrados en ésta."



"Artículo 87. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Coordinarse con las autoridades correspondientes y con la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o su equivalente, a una consulta para la elaboración e implementación de programas educativos regionales que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Además de distribuir los materiales y libros de texto gratuitos, solicitar, en su caso, la autorización de la autoridad educativa federal para elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio estatal;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones de Michoacán, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas y manifestaciones culturales de los pueblos y comunidades indígenas que existen en la entidad;

"V. Poner a consideración de la autoridad educativa federal, para efectos de la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,



"VII. Promover la coordinación interinstitucional para la implementación de esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. ..."

"Capítulo IX "De la educación inclusiva y educación especial

"Artículo 94. La educación inclusiva es un proceso que parte del respeto a la dignidad humana y de la valoración a la diversidad y que, en consecuencia, propicia que todas las personas, especialmente de los sectores sociales en desventaja, desarrollen al máximo sus potencialidades, mediante una acción pedagógica diferenciada y el establecimiento de condiciones adecuadas a tal diversidad, lo que implica la eliminación o minimización de todo aquello que constituya una barrera al desarrollo, aprendizaje y a la participación en la comunidad escolar.

"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, estilos de aprendizaje y necesidades educativas especiales de todos y cada uno de los educandos.

"La educación especial se atenderá a través de los Servicios Educativos Especiales que buscan la equidad y la inclusión con el uso de los apoyos que ayuden a eliminar las barreras que limitan el acceso, participación y aprendizaje de los educandos con discapacidad, así como con aptitudes sobresalientes, en los centros educativos."

"Artículo 95. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos, niveles y modalidades, 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 y su identidad cultural;



"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del sistema educativo estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"Artículo 96. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 97. Se consideran servicios de educación especial a aquellos servicios públicos de educación especial que brindan atención educativa a las alumnas y alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes. Se clasifican en tres tipos de servicios:

"a) De apoyo: Centro de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar y Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular;

"b) Escolarizados: Centro de Atención Múltiple y Centro de Atención Múltiple con formación para el trabajo;

"c) De orientación: Centro de Recursos e Información para la Integración Educativa y Unidad de Orientación al Público; y,

"d) Otros que las autoridades educativas promuevan para cumplir con lo establecido en este capítulo."



"Artículo 98. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con necesidades educativas especiales, a una formación que fortalece sus competencias para ayudarles a resolver las dificultades que pueden experimentar en su interacción con el contexto en el que se desarrolla: con las personas, las políticas, las instituciones, la infraestructura, las culturas, las prácticas de enseñanza, los recursos y las circunstancias sociales y económicas que afectan sus vidas.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos barreras de aprendizaje, tales como, discapacidad física, sensorial, intelectual o psíquica, a corto o largo plazo, así como personas con aptitudes sobresalientes, deberán realizar lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer políticas públicas educativas accesibles para prestar servicios de educación especial, procurando su incorporación a todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas;

"III. Prestar servicio de educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación social;

"V. Garantizar la formación, actualización y capacitación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;



"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas públicas para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en el sector educativo.

"La secretaría aplicará los lineamientos convenidos con la autoridad educativa federal, en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 99. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."



"Artículo 100. La autoridad educativa estatal, con base en sus facultades, aplicará los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal, que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."

"Artículo 101. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la secretaría, en el ámbito de sus competencias implementará los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior.

"Las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía podrán establecer convenios de manera concurrente con las autoridades educativas federal y estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

"Artículo 102. En el sistema educativo estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la ley general, la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacán, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en el Estado de Michoacán de Ocampo y en las demás normas aplicables. ..."

109. Este Tribunal Pleno coincide con la apreciación de las comisiones accionantes. De la transcripción anterior, se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Michoacán, e incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva.

110. En efecto, los capítulos transcritos de la ley contienen reglas específicas que pretenden garantizar el derecho a la educación, por una parte, de las personas y pueblos indígenas, atendiendo a sus bienes y prácticas culturales, como el lenguaje, su historia, sus conocimientos y tradiciones; y por otra, reglas que pretenden garantizar el derecho a la educación de las personas con disca-



pacidad, mediante la educación especial, la eliminación de obstáculos al aprendizaje o el deber de hacer ajustes razonables, por ejemplo.

111. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Michoacán estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la ley de educación estatal, toda vez que en su contenido se incluyen medidas que afectan directamente los derechos y/o bienes colectivos de las comunidades indígenas, y de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

112. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

113. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

114. Las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

115. Ahora bien, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, no se realizaron las consultas a los pueblos indígenas ni a las personas con discapacidad, pues si bien se realizaron foros de información o de consulta, estos no satisfacen el estándar mínimo exigible a las consultas mencionadas, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte.



116. En efecto, de las constancias se advierte (fojas 544 y ss.) que el doce de abril del dos mil diecinueve, la Comisión de Educación del Congreso de Michoacán acordó realizar "foros de información" o consulta ciudadana a los ciudadanos michoacanos en general, sobre la iniciativa de ley de educación estatal. De ese documento destaca que la Comisión no se planteó, de manera específica, consultar ni a los pueblos indígenas ni a las personas con discapacidad.

117. Asimismo, del informe del Poder Legislativo Local (fojas 340 y ss.) y de los documentos del proceso legislativo que proporcionó (fojas 553 y ss.), se tiene noticia de que se practicaron distintos "foros estatales de consulta rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán", específicamente, en San Jerónimo Purenchécuaro, Quiroga, el trece de marzo de dos mil veinte; en Arteaga, el ocho de noviembre de dos mil diecinueve; en Zamora, el quince de noviembre de dos mil diecinueve; en Zitácuaro, el seis de febrero de dos mil veinte; y en Huetamo, el diez de febrero de dos mil diecinueve.

118. Sin embargo, no se tiene información específica de esos foros, salvo del primero, en que consta el acta del mismo (fojas 559 y ss.). Del acta en cuestión destaca que, aunque se alude a la presencia de miembros de la comunidad indígena, no hay información acerca de la forma en que fue convocada. Respecto de la participación, se advierte que la mayoría de las ponencias fueron presentadas por autoridades de la administración pública relacionadas con la educación indígena, pero no se advierte la participación de miembros o representantes de la comunidad, pues si bien se menciona que participó un supuesto representante de la comunidad mazahua, no se tienen elementos para valorar dicha representación. También se advierte que aunque algunos foristas dieron un mensaje inicial en lenguas indígenas, se usó el castellano para exponer las propuestas. Tampoco consta que hubiera una deliberación entre la comunidad y las autoridades. Y no se tiene noticia alguna de que participaran personas con discapacidad o las organizaciones que las representan.

119. Por lo que hace al proceso legislativo en el seno del Congreso, como en las comisiones o en los debates, no se advierte la participación ni de las comunidades indígenas ni de personas con discapacidad y/o las organizaciones que los representan.



120. Esta reseña del proceso legislativo muestra que no se practicaron las consultas exigibles constitucionalmente, pues si bien se practicaron los foros mencionados, estos no satisfacen los estándares mínimos para considerarlos como auténticas consultas a los pueblos indígenas y a las personas con discapacidad, por las razones siguientes.

121. Por lo que hace a la consulta indígena, no se aportaron elementos para verificar que se realizó la fase preconsultiva, en la que se hubieran identificado apropiadamente a 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 debería haber definido de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

122. Tampoco hay elementos que acrediten que se realizó la fase informativa, esto es, que se entregó información y se difundió el proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas, ya que no se aportaron, por ejemplo, constancias de entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas, a las comunidades indígenas previamente identificadas en el Estado de Michoacán.

123. No existen elementos que acrediten que se realizó la fase de deliberación interna, etapa que resulta fundamental para los pueblos y comunidades indígenas, quienes, a través del diálogo y acuerdos, deben evaluar internamente la medida que les afectaría directamente.

124. Tampoco puede sostenerse que se respetó la fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos, pues de la única constancia que se tiene del foro respectivo, no se advierte con certeza la presencia de los representantes de las comunidades indígenas previamente identificadas, ya que sólo se menciona a un supuesto representante de la comunidad mazahua, pero según las propias autoridades existen otros pueblos indígenas en el Estado, como los de cultura otomí, purépecha, náhuatl o mixteca.



125. Finalmente, no hay constancia de las decisiones que hubieran adoptado al respecto los pueblos indígenas concernidos, ni del dictamen respectivo.

126. Por lo que hace a la consulta a las personas con discapacidad, no existe constancia alguna de que se hubiera practicado, pues no se aportó la convocatoria específicamente dirigida a estas personas y las organizaciones que pueden apoyarlas, en la que se les hubiera informado de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que podrían participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debió garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión. Derivado de lo anterior, no se advierte que se les hubiera consultado con las exigencias precisadas en esta ejecutoria, es decir, en una consulta estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, de manera accesible a sus capacidades, a partir del conocimiento oportuno de la información relevante, de manera significativa, transparente, garantizando su participación efectiva.

127. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del decreto impugnado se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

128. En consecuencia, conforme al criterio que este Tribunal Pleno adoptó al fallar la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, **se declara la invalidez de las normas específicamente impugnadas, a saber, de los artículos 23, 84 a 87 y 94 a 102, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo**, por afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.

129. Lo anterior, pues si bien este Tribunal Pleno, en precedentes anteriores al mencionado, había sostenido que la falta de esas consultas constituía una violación al procedimiento legislativo que tenía como efecto la invalidez del ordenamiento en su totalidad y no sólo de los artículos específicamente impugnados, en una nueva reflexión y con la finalidad de no generar un vacío norma-



tivo en los casos en que puedan delimitarse las disposiciones que afectan directamente a los pueblos indígenas y personas con discapacidad, determinó sólo invalidar las disposiciones impugnadas y no la totalidad del ordenamiento, y vincular al Poder Legislativo a realizar las consultas omitidas y volver a legislar, para no hacer nugatorio el derecho a la consulta.

Tema 3. Violaciones al principio de progresividad

130. En los conceptos de invalidez *cuarto*, *quinto* y parte del *décimo sexto* [16.3, inciso a)], la Comisión local hace valer, en síntesis, lo siguiente:

a. Que el artículo 29, fracción VIII, de la ley de educación local es inconstitucional porque limita o restringe el derecho a la educación a que se tenga la posibilidad financiera –se otorgará el derecho a la educación en tanto lo permita el presupuesto–, lo cual pugna con el deber de garantizar el nivel más alto a la educación, pues supedita este derecho a la posibilidad económica del Estado, lo cual no es factible jurídica, social ni humanamente, pues con tal proceder se desnaturaliza dicho derecho, incumplándose con sus objetivos.

b. Que los artículos 62 y noveno transitorio de la Ley de Educación del Estado de Michoacán son violatorios del artículo 3o. de la Constitución Federal, al dejar al arbitrio de las autoridades educativas del Estado, garantizar o no la educación inicial, dado que disponen que éstas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación en cita.

c. Y que el artículo 75 de la ley impugnada, en la porción que establece la implantación gradual y progresiva de planteles de educación superior, en concurrencia con la Federación, Estados y Municipios, en atención a su suficiencia presupuestal, es inconstitucional porque la impartición del derecho a la educación no puede tomar como elemento el derecho a lo posible, sino debe ser otorgado a su nivel más alto, lo cual implica que el Estado lo implante *ipso facto* y con la mayor calidad y calidez, por lo que no puede supeditarse la impartición del nivel de educación superior a la concurrencia de autoridades de diferentes órdenes de gobierno, ni a cuestiones presupuestarias.



131. Para dar respuesta a estas cuestiones, se expondrá en primer lugar el contenido y alcance del derecho a la educación previsto en nuestro sistema constitucional (**3.1**), en seguida se hará el análisis del principio de progresividad de acuerdo con la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte (**3.2**), y finalmente se examinará si las normas impugnadas satisfacen las exigencias constitucionales de validez (**3.3**).

3.1. El derecho a la educación

132. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"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.



(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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."

133. De acuerdo con esta disposición, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el país es Parte, y todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

134. El derecho humano a la educación tiene sustento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en el 3o. Si bien esta Corte había interpretado en varias ocasiones el derecho a la educación cuyos aspectos principales se prevén en esa norma, ésta sufrió importantes reformas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo del año dos mil diecinueve, lo que amerita un nuevo análisis por parte de este tribunal.³⁴ La norma mencionada y el régimen transitorio de la reforma constitucional mencionada, *en los aspectos relevantes para resolver este punto*, son los siguientes:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. **El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial**, preescolar, primaria, secundaria, media superior **y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias**, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación

³⁴ Este análisis se efectúa, con los ajustes pertinentes, a partir del realizado por la Primera Sala en el amparo en revisión 750/2015, fallado el veinte de abril de dos mil dieciséis.



inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, **será** universal, inclusiva, pública, **gratuita** y laica.

(Derogado tercer párrafo, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

(Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

"...

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.



(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

(Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la



integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

"d) (Derogado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"e) Será equitativo, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

"En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.

"En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades.

"En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural;

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"f) Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación;

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"g) Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social;



(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"h) Será integral, educará para la vida, con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar; e,

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"i) Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad;

"III. (Derogada, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(Reformada, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

(Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo; y,



(Reformado, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(Reformada, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan;

"...

(Adicionada, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. **Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.**



"...

"Transitorios.

(D.O.F. 15 de mayo de 2019).

[N. de E. Transitorios del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa".]

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"...

"Décimo segundo. Para atender la educación inicial referida en el artículo 3o., el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de su entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una estrategia nacional de atención a la primera infancia, en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento.

"...

"Décimo cuarto. La legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en este decreto y, la Cámara de Diputados anualmente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas.

"La Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponda, aprobará los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la fracción V del artículo 3o. constitucional.

"Décimo quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en términos



de las fracciones VIII y X del artículo 3o. de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura. ..."

135. En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que:

"Artículo 26

"1. **Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.** La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

"2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

"3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

136. Esta declaración se cita a título ilustrativo, porque no es un tratado celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República que pueda servir de parámetro para determinar la validez de las normas de nuestro sistema jurídico.³⁵

³⁵ Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), de rubro: "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.". (Décima Época. Registro digital: 2006533. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 539).



137. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

"Artículo XII. **Toda persona tiene derecho a la educación**, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

"Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

"El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

"Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos."

138. Por lo que hace a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, el derecho humano a la educación está reconocido, entre otros, en los siguientes:

139. 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. Conviene, 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.

"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."

140. Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador":



"Artículo 13

"Derecho a la educación

"1. Toda persona tiene derecho a la educación.

"2. Los Estados Partes en el presente protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

"3. Los Estados Partes en el presente protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

"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. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;



"e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

"4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

"5. Nada de lo dispuesto en este protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes."

141. Convención sobre los Derechos del Niño:

"Artículo 28

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

"a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

"b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la **implantación de la enseñanza gratuita** y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

"c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

"d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;



"e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

"2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente convención.

"3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

142. El derecho humano a la educación, por lo que hace a nuestro sistema jurídico, está reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales.³⁶

143. Las normas citadas coinciden en lo esencial, entre otras cosas, en lo relativo a que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; a que su contenido, respecto de la educación básica, debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros de una sociedad democrática; a que la enseñanza básica (aunque difieren en cuanto a su alcance) debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y a que el Estado debe garantizarla; a que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.

144. Ahora bien, es importante hacer notar que las disposiciones citadas hacen una diferencia entre la educación básica (con independencia del alcance dispar que le atribuyen) y la educación superior, en cuanto a sus características.

³⁶ Ver tesis P./J. 20/2014 (10a.), 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."



145. Tener en cuenta esta diferencia es importante para el análisis del contenido, características y alcance del derecho a la educación.

146. Así, *en principio*, las características que debe tener el derecho a la educación básica no son las mismas que aplican al derecho a la educación superior.

147. Sin embargo, la reforma del artículo 3o. constitucional ha extendido el alcance, por una parte, de la educación básica, al incluir la educación inicial como parte de la misma; y por la otra, ha extendido a la educación superior características que antes sólo se contemplaban para la educación básica, a saber: el Estado ha asumido la obligación de impartir educación superior, aunque, y en esto se diferencia de la educación básica, el ejercicio de este aspecto del derecho es potestativo y no obligatorio para sus titulares, y ha determinado que la educación superior que imparta el Estado, será gratuita.

148. Estas reformas pueden verse como el cumplimiento del mandado de progresividad respecto del alcance de la educación, previsto tanto en el artículo 1o. constitucional como en las normas internacionales citadas.

149. En efecto, en la redacción anterior del artículo 3o. constitucional, el Estado estaba obligado a impartir, solamente, educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; la educación básica se conformaba por la educación preescolar, primaria y secundaria, y ésta y la media superior eran obligatorias, gratuitas y laicas. Además, respecto de la educación inicial y superior, el Estado sólo tenía un deber promocional en la medida en que fueran necesarias para el desarrollo nacional, así como de apoyo a la investigación científica y tecnológica, y el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

150. Sin embargo, con la reforma de mayo de dos mil diecinueve, el contenido de la educación progresó significativamente, pues, en lo que interesa, como se advierte del párrafo primero, la educación inicial se incorporó como parte del derecho a la educación básica que el Estado está obligado a impartir y garantizar, de manera universal, obligatoria, gratuita y laica.



151. Además, el Estado asume la obligación de impartir educación superior, y de hacerlo de manera gratuita, como establecen claramente el primer párrafo³⁷ del artículo 3o. constitucional, en relación con las fracciones IV³⁸ y X,³⁹ sin que esta obligación se refiriera al ejercicio del derecho por sus titulares, quienes si bien tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y gratuitamente a la misma, deben satisfacer los requisitos de admisibilidad que estén justificados, como el poseer determinada formación previa, así como los conocimientos y capacidades intelectuales que sean necesarios.

152. En este sentido, la Constitución Mexicana prevé un alcance mayor que las normas internacionales respecto de lo que debe entenderse por educación básica, obligatoria, universal, laica y gratuita, pues el contenido mínimo reconocido en aquellas se limita a la educación primaria, mientras que en nuestra Carta Fundamental la educación básica abarca desde la inicial hasta la secundaria. Pero además, establece que la educación media superior es obligatoria y el Estado está obligado a impartirla de manera gratuita, aunque no está considerada como básica. Por lo que puede sostenerse que, en este aspecto, las normas de nuestro derecho interno protegen con mayor extensión que las internacionales el derecho a la educación básica.

153. Y en lo tocante a la educación superior, si bien en la redacción anterior del artículo 3o. de la Constitución Federal, no era obligatoria ni gratuita, derivado de la reforma citada el Estado se obliga a impartirla de manera gratuita, por lo que todas las personas que deseen obtener educación superior y satisfagan los requisitos legales que estén justificados, tienen derecho a acceder a ella en esas condiciones.

³⁷ "Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. **El Estado** –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– **impartirá y garantizará la educación** inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior**. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia."

³⁸ "IV. **Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.**"

³⁹ "X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas."



154. Estas diferencias persistentes en la regulación de la educación básica y media superior, por una parte, y la superior, por otra, específicamente en lo tocante a la obligatoriedad de su ejercicio para el titular del derecho de las del primer tipo pero no así para la del segundo, se explica teniendo en cuenta que cada uno de esos tipos de educación está conectada de manera distinta con el principio de autonomía personal y con el deber del Estado de promover distintos bienes colectivos.⁴⁰

155. Esta Suprema Corte ha reconocido consistentemente que nuestra Constitución tutela el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio liberal de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.

156. Los derechos humanos reconocidos por la Constitución se justifican en la medida en que son bienes básicos necesarios para generar, primero, y materializar, después, la autonomía personal, de acuerdo con los principios de dignidad e igualdad.

157. La educación básica y media superior están conectadas con la generación de las condiciones necesarias para ejercer la autonomía, pues un mínimo de educación es necesario para poder elegir significativamente cualquier plan de vida (incluya o no el cursar la educación superior), así como para obtener la habilitación como ciudadano de una República Democrática.

158. La educación superior por su parte, desde el punto de vista individual, está conectada con la materialización de un plan de vida efectivamente elegido

⁴⁰ Al respecto, véase, por todos, Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos*, ed. Astrea, 2a. edición, 2007, y del mismo autor, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Ed. Astrea, 1992.



por la persona, y desde el punto de vista social, con la generación de bienes colectivos como la cultura, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente, el funcionamiento de la democracia, etcétera.

159. En este sentido, los bienes básicos que dan contenido a derechos humanos necesarios para *generar* autonomía, tienen prioridad sobre la materialización de la misma, pues este aspecto de la autonomía, la materialización de un plan de vida libremente elegido, depende de las preferencias efectivas de cada persona, y si el Estado diera prioridad a este aspecto en vez de a su generación y distribución igualitarias, entonces tendría que compensar con recursos públicos escasos las preferencias caras o extravagantes de los individuos.

160. Esto explica la diferente regulación que es usual encontrar tanto en la Constitución como en los tratados, entre la educación básica y media superior, y la superior.

161. Pues el hecho de que el primer tipo de educación deba garantizarse de manera igualitaria, obligatoria, gratuita y con cierto contenido, mientras que la educación superior no siempre es gratuita (aunque ya lo es en nuestro sistema) y no es obligatoria para las personas, además de que el Estado pueda vincularla con la promoción de otros bienes colectivos (económicos, culturales, medioambientales, etcétera); refleja la obligación estatal de destinar prioritariamente recursos para proveer de manera igualitaria a las personas de los bienes básicos necesarios para generar las condiciones mínimas para el ejercicio de la libertad, frente a la materialización de los planes que cada persona elija, de cuya materialización deben responsabilizarse las personas, en principio, con sus propios recursos.

162. Esto se refleja nítidamente en la regulación constitucional diferenciada de esos tipos de educación.

163. En efecto, a partir de la norma constitucional puede establecerse, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario



para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática.⁴¹

164. Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues es una condición *sine qua non* para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, económicos, sociales, ecológicos, culturales, etcétera) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar.⁴²

165. La educación básica es un bien indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano.

166. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, como se adelantó, requiere la provisión de, *por lo menos*, un nivel básico de educación.

167. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación.

168. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente, la exposición

⁴¹ Tesis: 1a./J. 81/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA."

⁴² Tesis 1a./J. 80/2017 (10a.), de rubro: "EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES."



a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etcétera), la discusión crítica de la moral social vigente, el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad, y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas.⁴³

169. De aquí que las normas invocadas de la Constitución y los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.

170. En este sentido, el derecho a la educación escolarizada constitucionalmente establecido proscribe el adoctrinamiento de los educandos, pues ello es incompatible con el contenido mínimo del derecho a la educación. Por este motivo, las normas citadas prevén la participación en la educación escolarizada tanto del Estado como de otros actores sociales, y la obligación de todos ellos de respetar el contenido mínimo de este derecho, pues la interacción entre ellos es un diseño institucional que procura minimizar el riesgo de extravío de los objetivos que debe respetar la educación.

171. Ahora bien, una parte del contenido del derecho a la educación básica es la habilitación de las personas como miembros de una sociedad democrática. Por ello, el derecho humano a la educación, además de una vertiente subjetiva como derecho individual de todas las personas, tiene una dimensión social o institucional, pues la existencia de personas educadas es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática, ya que la deliberación pública no puede llevarse a cabo sin una sociedad informada, vigilante, participativa, atenta a las cuestiones públicas y capaz de intervenir competentemente en la discusión democrática.

⁴³ Tesis: 1a./J. 83/2017 (10a.): "DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS."



172. Así, es posible afirmar que el derecho humano a la educación, al igual que otros derechos como la libertad de expresión e información, tiene además una dimensión social que lo dota de una especial relevancia, porque es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, por lo que cualquier afectación a este derecho exige una justificación y un escrutinio especialmente cuidadosos.

173. Es a partir de la comprensión del derecho humano a la educación como un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, que cobran sentido las características de este derecho que se examinarán a continuación, como el carácter obligatorio, universal, y gratuito de la educación básica; y la accesibilidad, disponibilidad, permanencia y calidad de todo tipo de educación.

174. En lo tocante a la educación superior, su contenido no está centrado en la formación de autonomía personal (la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido, por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo.

175. Este aspecto de la educación superior permite comprender algunas de las diferencias que caracterizan a este derecho en relación con la educación básica y media superior, en nuestro sistema constitucional.

176. Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de actividades económicas, el desarrollo industrial y agrícola, el fomento de la cultura, etcétera, por lo que la obligación del Estado de impartirla no puede desvincularse de estas finalidades sociales cuya maximización beneficia a la sociedad de manera difusa.

177. Por esta razón, el contenido del derecho a la educación superior admite variaciones respecto de la básica, pues a diferencia de ésta, la superior está enfocada en la generación y transmisión de conocimientos especializados vinculados con distintas profesiones sociales y campos del conocimiento, así como el desarrollo de habilidades necesarias para tal efecto, por lo que debe imperar la libre enseñanza, como principio rector, entre otros.



178. Respecto de las características del derecho a la educación reconocido en nuestra Constitución, conviene citar las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales citado previamente.

179. Respecto del derecho a la educación previsto en el Pacto, el CDESC ha emitido las Observaciones Generales 11 y 13.

180. La Observación General 13 desarrolla las características básicas que debe cumplir la educación en todas sus formas y niveles, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad:

"... 6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

"a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

"b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

"No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho (sic), sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);



"Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

"Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: **mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.**

"c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

"d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados."

181. Por lo que hace a la obligatoriedad y gratuidad de la educación, el CDESC, en la Observación General 11 relativa al alcance del artículo 14 del Pacto, precisó:

"... 5. El artículo 14 contiene diversos elementos que deberían ser ampliados a la luz de la amplia experiencia adquirida por el Comité con el examen de los informes de los Estados Partes.

"6. Obligatoriedad. El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que **ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria.** Análogamente, la prohibición de la discriminación por motivo de sexo en el acceso a la educación, que se exige también en los artículos 2 y 3 del Pacto, queda puesta más de relieve por esta exigencia. **Sin embargo, debería**



subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño.

"7. Gratuidad. El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto para los padres y los tutores 'de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas'".

182. A partir de las observaciones del CDESC respecto de la interpretación del derecho a la educación contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la lectura sistemática del artículo 3o. de la Constitución Federal realizada previamente, deben destacarse los siguientes aspectos:

183. En nuestro sistema jurídico, el derecho humano a la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y media superior, debe ser garantizado por el Estado Mexicano cumpliendo las características de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, universalidad, accesibilidad material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.

184. Además, el Estado Mexicano está obligado a impartir educación básica y media superior, de manera gratuita, laica y obligatoria.

185. Si bien los particulares pueden impartir educación básica y normal, el Estado debe garantizar que lo hagan respetando los fines y criterios previstos



en el artículo 3o. constitucional, precisados previamente, es decir, que provean el contenido mínimo del derecho a la educación delimitado líneas arriba, a saber, el entrenamiento intelectual necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una democracia de tipo deliberativo.

186. Partiendo de la premisa de que la educación básica es un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, tiene sentido que la educación básica y media superior, en nuestro sistema jurídico, deba ser universal, en el sentido de que debe ser asequible a *toda* persona sin discriminación.

187. Por la misma razón, la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, pues de lo contrario no satisfaría el requisito de accesibilidad material, lo que se traduciría en una discriminación por motivos económicos que privaría a quienes no pueden sufragarla del acceso a un bien básico para una vida autónoma.

188. Y la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser, además, obligatoria, puesto que la provisión de ese bien básico no puede quedar a la discreción de los menores de edad, quienes por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad democrática. Tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan del cuidado de los menores, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de éstos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.

189. Por lo que hace a la educación superior, dado que ésta se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones



necesarias para su elección, se justifica, *prima facie*, que la educación superior no sea obligatoria para sus titulares ni, *necesariamente*, gratuita; que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas, y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparta el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, medioambiental, etcétera) de la nación.

190. En efecto, la educación superior no es obligatoria, pues el acceso a ella depende, entre otras cosas, de la libre elección individual de un plan de vida que incluya la obtención de educación superior como parte central de éste. Por tanto, la decisión de acceder a la educación superior recae exclusivamente en el individuo quien, por regla general, ha obtenido las condiciones mínimas para ejercer la autonomía personal.

191. En este sentido, está justificado condicionar el acceso a la educación superior a la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa, necesarias para poder afrontar con éxito los requerimientos de ésta y lograr los fines de generación y transmisión del conocimiento de relevancia social inherentes a la educación superior.

192. Sin embargo, ello no significa que puedan establecerse condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.

193. En la educación superior debe prevalecer el principio de libertad de enseñanza, pues el libre examen de las ideas, la libertad de cátedra y de discusión, son condiciones necesarias para el desarrollo del conocimiento, y la finalidad de la educación superior y el sentido mismo de la universidad, como institución, radica en la generación y difusión del conocimiento y su aplicación en beneficio de la humanidad.

194. Aunque la educación superior no debe ser, *necesariamente*, gratuita, pues está justificado, *prima facie*, responsabilizar a los individuos por la libre elección de un plan de vida que incluya como parte central la obtención de



educación superior; las diferencias sociales y económicas no imputables a los propios individuos, *de facto*, pueden frustrar la materialización de un plan de vida que tenga como aspecto central el obtener educación superior.

195. En este sentido, la reforma del artículo 3o. constitucional que introdujo la gratuidad de la educación superior que está obligado a impartir el Estado, representa un progreso notable en favor de la autonomía de las personas, pues permitirá a quienes lo deseen y satisfagan los requisitos legales, superar un obstáculo económico para la materialización de sus planes de vida.

3.2. Contenido y alcance del principio de progresividad

196. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

197. El principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

198. Este principio puede descomponerse en varias exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.

199. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, *en lo posible jurídicamente*, esos aspectos de los derechos.

200. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.



201. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, cuando no se haya alcanzado su plenitud, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad), y a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

202. En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual –y la prohibición de regresión– del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos y sus garantías; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero que su disfrute siempre debe mejorar.⁴⁴

203. Ahora bien, en su origen, el principio de progresividad estuvo vinculado a los –así llamados– derechos económicos, sociales y culturales, puesto que se estimaba –erróneamente– que éstos, a diferencia de los derechos civiles y políticos, imponían a los Estados no sólo ni principalmente obligaciones negativas (de omitir), sino, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos, y por tanto, que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país.

204. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos económicos, sociales y culturales, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos" cuyo cumplimiento quede a la buena voluntad de los Estados, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, la de garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país que dificulten garantizar la plena efectividad de esos derechos.

⁴⁴ Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."



205. Ahora bien, esta Corte considera relevante aclarar que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los así denominados, económicos, sociales y culturales.

206. Hay al menos tres razones que sustentan esta afirmación. En primer lugar, que el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

207. En segundo lugar, porque esa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte de distintos momentos del proceso legislativo:

"Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno.

"Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, **es tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos.**"⁴⁵

"[A]unque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de 'no regresividad' puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados."⁴⁶

⁴⁵ Iniciativa de legisladores (diversos Grupos Parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

⁴⁶ Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.



208. Pero además, y sobre todo, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los así llamados derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales; no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen a todos los demás, y específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.⁴⁷

209. Para ilustrar las obligaciones que el Estado Mexicano tiene en relación con el derecho a la educación, derivadas del principio de progresividad, son elocuentes los párrafos 43 a 47 de la Observación General 13 del CDESC:

"Obligaciones jurídicas generales

"43. Si bien el Pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas **obligaciones con efecto inmediato**. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la 'garantía' del **'ejercicio de los derechos ... sin discriminación alguna'** (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de **'adoptar medidas'** (párrafo 1 del artículo 2) para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser **'deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible' hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación**.

"44. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, **'gradualmente' no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los**

⁴⁷ Tesis 1a./J. 86/2017 (10a.): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES."



Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente 'de proceder lo más expedita y eficazmente posible', para la plena aplicación del artículo 13.

"45. La admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación, y otros derechos enunciados en el Pacto, es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte.

"46. El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

"47. La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar) al derecho a la educación. **Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición.** No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del Pacto. ..."

210. En lo que interesa, el artículo 2 del Pacto a que se alude en la Observación General 13, es el siguiente:

"Artículo 2

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la coope-



ración internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..."

211. Este artículo prevé, de acuerdo con la interpretación del CDESC, obligaciones de contenido inmediatas, como la de garantizar que los derechos se ejerciten sin discriminación, que se garantice la satisfacción de niveles esenciales de disfrute del derecho y la de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena eficacia de los derechos humanos; y mediatas o de cumplimiento progresivo, que se traducen en la obligación concreta y permanentemente "de proceder lo más expedita y eficazmente posible", para la plena efectividad del derecho, hasta el máximo de los recursos disponibles, y la prohibición de regresividad.

212. Así, de las normas constitucionales e internacionales invocadas, se sigue que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de asegurar un nivel esencial en el goce del derecho a la educación, en concreto, garantizar el acceso gratuito, universal y obligatorio a la educación básica y media superior; y otras de cumplimiento progresivo, consistentes en lograr el ejercicio pleno del derecho hasta el máximo de los recursos disponibles, lo que implica, entre otras cosas, extender la gratuidad a la educación superior, lo que ya ha sucedido.

213. Ahora bien, de lo anterior no se sigue que, una vez alcanzado cierto nivel de protección de un derecho, sea en todos los casos injustificada una regresión, pues puede haber circunstancias que la justifiquen.

214. Sin embargo, de una interpretación funcional del artículo 1o. constitucional, puede concluirse que dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio riguroso, pues implican la restricción de un derecho humano especialmente relevante para la autonomía personal, para el funcionamiento de la democracia deliberativa, para la igualdad real de las personas, y para el bienestar y desarrollo de la sociedad.



215. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.

216. Al respecto, es ilustrativo lo sostenido por el CDESC en la "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto", de veintiuno de septiembre de dos mil siete:

"... 3. Tras examinar el contenido del párrafo 1 del artículo 2 en su Observación General No. 3, el Comité reitera que, para lograr progresivamente la plena efectividad del Pacto, los Estados Partes habrán de adoptar medidas deliberadas, concretas y debidamente orientadas, dentro de un plazo razonablemente breve después de la entrada en vigor del Pacto para los Estados de que se trate. Las medidas incluirían 'todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas'. Además de la legislación, el Comité entiende que las palabras 'medios apropiados' incluyen ofrecer recursos judiciales y de otro tipo, cuando corresponda, y adoptar medidas 'de carácter administrativo, financiero, educacional y social' (Observación General No. 3, párr. 7, y Observación General No. 9, párrs. 3 a 5 y 7).

"4. La 'disponibilidad de recursos', aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes. Como ya ha puesto de relieve el Comité, los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.

"5. El compromiso de todo Estado Parte de utilizar 'hasta el máximo' los recursos de que dispone para lograr la plena efectividad de las disposiciones del Pacto le dan derecho a recibir los recursos que ofrezca la comunidad inter-



nacional. A este respecto, las palabras 'hasta el máximo de los recursos de que disponga' se refieren tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que puede poner a su disposición la comunidad internacional por conducto de la cooperación y la asistencia internacionales.

"6. En cuanto a las obligaciones mínimas de los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos del Pacto, en la Observación General No. 3 se señala que, **para que un Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.**

"7. Además de la obligación de adoptar medidas (art. 2.1), los Estados Partes tienen la obligación inmediata de 'garantizar el ejercicio de los derechos que en [el Pacto] se enuncian, sin discriminación alguna' (art. 2.2). Esa obligación suele hacer necesarias la aprobación y la aplicación de legislación apropiada y no exige forzosamente importantes asignaciones de recursos. Análogamente, la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los derechos consignados en el Pacto y no exige necesariamente una participación importante del Estado. Por ejemplo, debería hacerse efectivo de inmediato el derecho de la mujer a percibir igual salario por trabajo igual.

"En cambio, la obligación de proteger y, en una medida aun mayor, la obligación de cumplir, suelen exigir la adopción de medidas presupuestarias positivas para impedir que terceros interfieran en los derechos reconocidos en el Pacto (obligación de proteger) o facilitar, proporcionar y promover el disfrute de esos derechos (obligación de cumplir).

"8. Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el Comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son 'adecuadas' o 'razonables', el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:



"a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;

"b). Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;

"c). Si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;

"d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;

"e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;

"f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.

"9. El Comité observa que, cuando no se adoptan medidas o éstas son de carácter regresivo, corresponde al Estado Parte probar que la decisión pertinente se basó en el examen más exhaustivo posible y que está debidamente justificada en relación con la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto y por el hecho de que se utilizaron plenamente los recursos disponibles. ..."

217. A partir de lo anterior, puede concluirse que excepcionalmente pueden justificarse medidas regresivas, pero éstas deben ser plenamente justificadas y someterse a un escrutinio judicial cuidadoso.

218. Ahora bien, hay distintas circunstancias que pueden dar lugar a una medida *prima facie* regresiva. Hay circunstancias jurídicas, como el hecho de que el Estado rectifique el balance hecho previamente entre distintos derechos, modificando su alcance, por considerarlo incorrecto.

219. Otro tipo de circunstancias que pueden dar lugar a medidas regresivas son de índole económico, como las derivadas de una crisis, de la necesidad de



atender prioritariamente la satisfacción de otros derechos humanos con recursos escasos, etcétera.

220. Por lo que hace a este último tipo de circunstancias, dado que el artículo 1o. constitucional impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, omite otorgar el alcance más amplio a un derecho humano, omite garantizarle el nivel más alto de tutela o adopta una medida regresiva, y alega para justificar su actuación la falta de recursos; en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:

- a) Se acredita la falta de recursos;
- b) Se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito;
- c) Se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor.

221. Esto es, si bien las autoridades legislativas y administrativas tienen en ciertos ámbitos un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente cuanto está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que la garantía de estos derechos fundamentales, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

222. En este ámbito, las autoridades deben garantizar, proteger, promover y respetar, *prioritariamente*, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y



si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones (carga argumentativa) y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier objetivo social.

223. Estos deberes derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es Parte, porque los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico son normas que tutelan bienes individuales básicos de la máxima importancia moral, derivados de los principios de igualdad, autonomía y dignidad; porque todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y protegerlos, de conformidad –entre otros– con el principio de progresividad, realizando esfuerzos concretos, deliberados y orientados a su plena efectividad hasta el máximo de los recursos disponibles, y absteniéndose de adoptar medidas regresivas.

224. En suma, el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, el deber de incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y también les prohíbe adoptar medidas regresivas que disminuyan el alcance y nivel de protección otorgados a los derechos humanos, salvo que exista una justificación constitucional plena para la medida regresiva que se demuestre fehacientemente.

3.3. Análisis de las normas impugnadas

225. La Comisión local considera que los artículos 29, fracción VIII, 75, 62 y noveno transitorio de la ley impugnada son inconstitucionales, porque violan el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación previsto en el artículo 3o. constitucional, fundamentalmente, porque desde su óptica la reforma constitucional incorporó el deber de garantizar la educación básica inicial y la superior gratuita, con efecto inmediato, por lo que no puede condicionarse su provisión a la gradual aportación de recursos financieros.



3.3.1. Artículo 29, fracción VIII, de la ley de educación local

226. La porción normativa impugnada es la siguiente:

"Artículo 29. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

"...

"VIII. Establecer, **de forma gradual y progresiva de acuerdo con la suficiencia presupuestal, escuelas con horario completo en educación básica, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para promover un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico y desarrollo integral de los educandos; ..."**

227. Es **infundado** el concepto de invalidez de la Comisión local, porque se apoya en una lectura incorrecta de la norma impugnada.

228. Según el argumento de la Comisión, dicha norma es inconstitucional porque condiciona la provisión de educación básica a la gradual disponibilidad presupuestaria, lo que violaría el deber previsto en el artículo 3o. constitucional de garantizar, de inmediato, la educación básica para todas las personas.

229. Con la salvedad que se hará posteriormente en relación con la educación inicial, es cierto que el artículo 3o. constitucional prevé desde hace tiempo el deber de garantizar de inmediato la educación básica de manera universal y gratuita y, por tanto, las autoridades del Estado deben garantizar de inmediato y permanentemente la suficiencia presupuestaria para tal efecto.

230. Sin embargo, el artículo impugnado no tiene el contenido que le atribuye la Comisión local, pues no condiciona la provisión de educación básica a la suficiencia presupuestaria.

231. Lo que establece esa norma, como es evidente de su mera lectura, es algo distinto: el deber progresivo de establecer, en las escuelas de educación



básica, *un horario completo que amplíe el horario* con que actualmente se viene impartiendo ese nivel de educación.

232. Dicho con otras palabras, lo que esa norma condiciona a la disponibilidad presupuestaria no es la provisión de educación básica, sino la posibilidad de ampliar el horario en las escuelas en que ésta se imparte.

233. Entonces, si la interpretación literal de la norma que pretende impugnarse arroja un contenido distinto al que la Comisión local considera inconstitucional, debe **desestimarse** su argumento por infundado.

3.3.2. Artículos 62 y transitorio noveno de la ley de educación local

234. Las porciones normativas impugnadas son las siguientes:

"Artículo 62. En educación inicial, las autoridades educativas del Estado, de manera progresiva, generarán las condiciones para la prestación universal de ese servicio.

"Las autoridades educativas fomentarán una cultura a favor de la educación inicial con base en programas, campañas, estrategias y acciones de difusión y orientación, con el apoyo de los sectores social y privado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con la intención de fortalecer y ampliar la cobertura en todo el Estado. Para tal efecto, promoverán diversas opciones educativas para ser impartidas, como las desarrolladas en el seno de las familias y a nivel comunitario, en las cuales se proporcionará orientación psicopedagógica y serán apoyadas por las instituciones encargadas de la protección y defensa de la niñez. ..."

"Noveno. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de educación inicial, así mismo, lo dispuesto en el artículo 60, párrafo segundo, que hace referencia a la educación física, educación artística y educación especial, con el fin de lograr una cobertura estatal de dicho servicio, conforme a lo que establezca la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en los términos a que se refiere el artículo décimo segundo transitorio de la ley general."



235. A juicio de la Comisión accionante, las porciones normativas destacadas son violatorias del artículo 3o. de la Constitución Federal, al dejar al arbitrio de las autoridades educativas del Estado garantizar o no la educación inicial, dado que disponen que éstas en el ámbito de su competencia, preverán de manera progresiva y de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, los recursos presupuestales necesarios para garantizar la prestación de los servicios de educación en cita.

236. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez.

237. En el estudio precedente, este tribunal concluyó que las reformas de mayo de dos mil diecinueve al artículo 3o. constitucional, incorporaron como parte de la educación básica, a la educación inicial. En este sentido, el Estado Mexicano se comprometió a proveer la educación inicial a toda persona, de manera *gratuita*, obligatoria y laica.

238. Aunque la lectura aislada del artículo 3o. constitucional apoya, *prima facie*, el argumento de la Comisión accionante, las reformas mencionadas no pueden ser interpretadas ignorando el régimen transitorio que el propio Constituyente Permanente previó para su implementación.

239. En relación con la educación inicial, el Constituyente incluyó en la Constitución un artículo transitorio específico, el décimo segundo previamente transcrito, en el que estableció que "**para atender la educación inicial** referida en el artículo 3o., el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de su entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, **en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento.**"

240. De lo anterior se advierte que la Constitución prevé que la obligación de proporcionar educación inicial, deberá cumplirse gradualmente, entre otras cosas, en cuanto a su financiamiento.

241. En este sentido, este Tribunal Pleno concluye que las porciones normativas, no son inconstitucionales al prever la progresiva implementación de la



educación inicial, puesto que son congruentes con el régimen transitorio de la reforma mencionada.

242. Sin que lo anterior implique, en ningún sentido, que las autoridades educativas y legislativas puedan ignorar el mandato de implementación progresiva, pues deben tomar medidas concretas, expeditas y eficaces para garantizar la universal impartición de educación inicial de manera gratuita, en el menor tiempo posible.

243. En consecuencia, se **reconoce la validez** de las porciones normativas de los artículos **62 y noveno transitorio**, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

3.3.3. Artículo 75 de la ley de educación local

244. En el proyecto presentado al Tribunal Pleno, se propuso conceder la razón a la Comisión accionante y declarar la invalidez del artículo 75 de la ley de educación local, al haberse considerado que el deber estatal de impartir educación superior es de cumplimiento inmediato para el Estado, pues la intención del Constituyente Permanente es consonante con el texto del artículo 3o. constitucional y con el artículo décimo quinto de su régimen transitorio, en cuanto a que es obligación del Estado garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, así como tomar las medidas presupuestarias y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.

245. Sin embargo, al ser sometida esta propuesta a votación, no alcanzó la votación calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la ley reglamentaria, porque sólo seis Ministros votaron por la invalidez. Por tanto, **se desestima la acción por lo que hace al artículo 75 de la Ley del Estado de Michoacán, en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria.**

Tema 4. Cláusula democrática, participación directa y adaptación de planes y programas educativos a contextos regionales y locales

246. La Comisión accionante sostiene, en los conceptos de invalidez *segundo y décimo séptimo*, en esencia, que el decreto impugnado es violatorio de la



"cláusula democrática" reconocida en los artículos 2o., 3o., 4o., 14, 16, 28, 30, 39 y 40 de la Constitución Federal, según la cual, en su opinión, debe reconocerse el derecho de todas las personas (pero en especial las madres, padres y tutores de los educados) de intervenir de forma directa –mediante el voto libre, directo y secreto– en el diseño, planeación, supervisión, evaluación y ejecución de políticas públicas que les afectan, sobre todo, tratándose de un bien –derecho humano– básico, primario o elemental en todo Estado constitucional de derecho, como lo es la educación en todos sus niveles, que permite abatir el rezago social y fomentar el desarrollo de las capacidades individuales.

247. Y de la lectura de la ley impugnada puede verse que se asignan a las autoridades administrativas, de forma preponderante, la realización de todas las actividades del proceso educativo, mientras que a los directos interesados (educandos, familiares, tutores y comunidad) únicamente les concede un rol o papel secundario, de importancia menor, que impide que los contenidos de la educación se adapten a las condiciones, necesidades y requerimientos sociales, culturales y regionales del grupo de personas a que se dirigen.

248. Si bien podría pensarse que la accionante formula un concepto de invalidez relacionado con la totalidad de la ley de educación local, en realidad acusa una deficiente regulación de los artículos 46 y 47 de ese ordenamiento, en los que se prevé lo relativo a los planes y programas de educación en el Estado de Michoacán de Ocampo.

249. Los argumentos son **infundados**.

250. Las normas cuestionadas establecen lo siguiente:

"Artículo 46. La secretaría atenderá lo determinado por la autoridad educativa federal a los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como, los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en la ley general.

"Para tales efectos, la secretaría participará con su opinión y establecerá mecanismos para recopilar las de los diversos actores sociales involucrados en



la educación, en relación con los contenidos de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, atenderá aquello que, en su caso, formule el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación."

"Artículo 47. Las autoridades educativas podrán solicitar a la autoridad educativa federal actualizaciones y modificaciones de los planes y programas de estudio, para atender el carácter regional, local, comunitario, contextual y situacional del proceso de enseñanza aprendizaje.

"La secretaría deberá implementar acciones para que las maestras, maestros, educandos, padres de familia y organizaciones de la sociedad civil, emitan su opinión sobre la elaboración de los planes y programas de estudio. De igual forma, la secretaría hará llegar a la autoridad educativa federal las propuestas que se formulen de acuerdo con el contexto de la prestación del servicio educativo y que respondan a los enfoques humanista, social, crítico, comunitario e integral de la educación, o para la recuperación y fortalecimiento de los saberes comunitarios."

251. En primer lugar, para este Tribunal Pleno es necesario aclarar que la cláusula democrática es un término que tiene relevancia en el derecho internacional. Se entiende por tal, a la facultad que tienen los actores internacionales (países, agencias o instituciones) que ofrecen un acuerdo, tratado o instrumento, sea diplomático o comercial, a través de la cual pueden restringir la participación en el acto jurídico internacional, de aquellos Estados que no satisfagan ciertos requisitos que permitan considerar que su régimen de gobierno califique como democrático. Así, la cláusula democrática es una figura jurídica de presión en las relaciones internacionales, pensada para exigir condiciones de gobernabilidad y la protección de derechos humanos a todo aquel Estado que desee formar parte del instrumento internacional en el que haya sido fijada.⁴⁸

252. Luego, el caso no se relaciona con un contexto de negociación en el ámbito internacional, sino con el escrutinio constitucional de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, por lo que no es adecuado utilizar ese término.

⁴⁸ Covarrubias Velasco, Ana, "La cláusula democrática", en *Revista Mexicana de Política Exterior* 62-63, junio 2001, p. 63.



253. Tampoco favorece a la argumentación de la accionante, la invocación de la jurisprudencia 2a./J. 150/2008⁴⁹ de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, en la que, en su opinión, se desarrolló la idea de cláusula democrática. En dicho criterio, la indicada Sala sostuvo, en lo que interesa, que para el desahogo de la prueba de recuento a que se refiere el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, las autoridades laborales debían garantizar a todos los trabajadores la posibilidad de emitir un voto personal, libre, directo y secreto para, de esa manera, evitar presiones, intromisiones o suplantaciones que pudieran alterar su decisión.⁵⁰

254. Como se ve, la Segunda Sala hizo referencia al sistema democrático, en tanto método para garantizar la efectiva participación de los trabajadores de una empresa que concurren al recuento a efecto de declarar la existencia o inexistencia de una huelga, en función de que la propia normativa laboral contemplaba la votación, como forma de que los empleados expresaran su opinión. Es decir, la Segunda Sala únicamente especificó las exigencias que debía cumplir el voto de los trabajadores en la prueba a que se refiere el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, pero no analizó una negociación internacional en la que se hubiera impuesto como condicionante una cláusula democrática en los términos previamente explicados. Por tanto, en ese sentido, la jurisprudencia no desarrolló la idea de cláusula democrática como sostiene la accionante.

255. Con todo, atendiendo precisamente al sentido de la jurisprudencia indicada, los planteamientos y preceptos constitucionales del segundo concepto de invalidez, este tribunal entiende que, por cláusula democrática, la Comisión accionante piensa en la democracia como método para garantizar la efectiva escucha de la ciudadanía en la adopción de las políticas públicas en materia de

⁴⁹ El criterio en cuestión lleva por rubro: "RECUENTO PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN ORDENAR Y GARANTIZAR QUE EN SU DESAHOGO LOS TRABAJADORES EMITAN VOTO PERSONAL, LIBRE, DIRECTO Y SECRETO.". [Registro digital: 168569. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia laboral. Tesis 2a./J. 150/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 451. Tipo: jurisprudencia.

⁵⁰ Criterio que fue expresamente incorporado a la Ley Federal del Trabajo mediante reforma de 1 de mayo de 2019, publicada en el Diario Oficial de la Federación.



educación, de modo que éstas no sean adoptadas únicamente por las autoridades. En pocas palabras, la pretensión fundamental de la accionantes es que se declare que la Ley de Educación del Estado de Michoacán es inconstitucional porque no permite a la sociedad civil participar de manera relevante en la definición de los contenidos de la educación que se imparte en esa entidad federativa.

256. Como se adelantó, no asiste la razón a la accionante, por tres razones.

257. La primera razón es que la Constitución Federal contempla derechos de participación política en dos sentidos: en uno primero, a grupos específicos e históricamente discriminados, frente a acciones del Estado que les afecten, tal es el caso de la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o personas con discapacidad, en los términos a que se dio cuenta en apartados precedentes; y en uno segundo, como una manera de renovar los poderes públicos de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, en los que la propia accionante fundamenta su argumentación. Esto es, la Constitución Federal no consagra un derecho de participación política genérico que implique que, ante cualquier medida estatal, deba consultarse a la ciudadanía para que manifieste sus exigencias y necesidades, pues ésa es precisamente la función encomendada a los representantes populares a través del voto.

258. La segunda razón consiste en que el propio Poder Constituyente, en el artículo 3o., párrafos segundo y décimo primero, de la Constitución, estableció lo siguiente:

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Fe de erratas al párrafo D.O.F. 09-03-1993. Reformado D.O.F. 12-11-2002, 09-02-2012, 29-01-2016, 15-05-2019



"**Corresponde al Estado la rectoría de la educación**, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

Párrafo adicionado D.O.F. 15-05-2019

"...

"A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, **el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República**; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. ...

Párrafo adicionado DOF 15-05-2019"

259. Lo transcrito pone de manifiesto que corresponde al Estado la rectoría de la educación y que el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, los planes y programas de estudio de la educación básica y normal **en toda la República**, lo que hará considerando la opinión, entre otros, de actores sociales involucrados en la educación, procurando que los proyectos y programas educativos contemplen las realidades y contextos, regionales y locales.

260. Además, en la ley general de la materia se estableció lo siguiente:

"Título segundo

"De la nueva escuela mexicana

"...

"Capítulo II

"De los fines de la educación

"**Artículo 15.** La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, persigue los siguientes fines:



"I. Contribuir al desarrollo integral y permanente de los educandos, para que ejerzan de manera plena sus capacidades, a través de la mejora continua del sistema educativo nacional;

"II. Promover el respeto irrestricto de la dignidad humana, como valor fundamental e inalterable de la persona y de la sociedad, a partir de una formación humanista que contribuya a la mejor convivencia social en un marco de respeto por los derechos de todas las personas y la integridad de las familias, el aprecio por la diversidad y la corresponsabilidad con el interés general;

"III. Inculcar el enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, y promover el conocimiento, respeto, disfrute y ejercicio de todos los derechos, con el mismo trato y oportunidades para las personas;

"IV. Fomentar el amor a la patria, el aprecio por sus culturas, el conocimiento de su historia y el compromiso con los valores, símbolos patrios y las instituciones nacionales;

"V. Formar a los educandos en la cultura de la paz, el respeto, la tolerancia, los valores democráticos que favorezcan el diálogo constructivo, la solidaridad y la búsqueda de acuerdos que permitan la solución no violenta de conflictos y la convivencia en un marco de respeto a las diferencias;

"VI. Propiciar actitudes solidarias en el ámbito internacional, en la independencia y en la justicia para fortalecer el ejercicio de los derechos de todas las personas, el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto entre las naciones;

"VII. Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio intercultural sobre la base de equidad y respeto mutuo; así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

"VIII. Inculcar el respeto por la naturaleza, a través de la generación de capacidades y habilidades que aseguren el manejo integral, la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo sostenible y la resiliencia frente al cambio climático;



"IX. Fomentar la honestidad, el civismo y los valores necesarios para transformar la vida pública del país; y,

"X. Todos aquellos que contribuyan al bienestar y desarrollo del país."

"Capítulo III "De los criterios de la educación"

"**Artículo 16.** La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en los tres órdenes de gobierno.

"Además, responderá a los siguientes criterios:

"I. Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

"II. Será nacional, en cuanto que, sin hostilidades ni exclusivismos, la educación atenderá a la comprensión y solución de nuestros problemas, al aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales, a la defensa de nuestra soberanía e independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

"III. Será humanista, al fomentar el aprecio y respeto por la dignidad de las personas, sustentado en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, promoviendo el mejoramiento de la convivencia humana y evitando cualquier tipo de privilegio de razas, religión, grupos, sexo o de personas;

"IV. Promoverá el respeto al interés general de la sociedad, por encima de intereses particulares o de grupo, así como el respeto a las familias, a efecto de que



se reconozca su importancia como los núcleos básicos de la sociedad y constituirse como espacios libres de cualquier tipo de violencia;

"V. Inculcará los conceptos y principios de las ciencias ambientales, el desarrollo sostenible, la prevención y combate a los efectos del cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, la biodiversidad, el consumo sostenible y la resiliencia; así como la generación de conciencia y la adquisición de los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores necesarios para forjar un futuro sostenible, como elementos básicos para el desenvolvimiento armónico e integral de la persona y la sociedad;

"VI. Será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos;

"VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;

"VIII. Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social;

"IX. Será integral porque educará para la vida y estará enfocada a las capacidades y desarrollo de las habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas de las personas que les permitan alcanzar su bienestar y contribuir al desarrollo social; y,

"X. Será de excelencia, orientada al mejoramiento permanente de los procesos formativos que propicien el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico, así como el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad."



"Capítulo V "De los planes y programas de estudio

"**Artículo 22.** Los planes y programas a los que se refiere este capítulo favorecerán el desarrollo integral y gradual de los educandos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, el tipo media superior y la normal, considerando la diversidad de saberes, con un carácter didáctico y curricular diferenciado, que responda a las condiciones personales, sociales, culturales, económicas de los estudiantes, docentes, planteles, comunidades y regiones del país.

"Sus propósitos, contenidos, procesos y estrategias educativas, recursos didácticos y evaluación del aprendizaje y de acreditación, se establecerán de acuerdo con cada tipo, nivel, modalidad y opción educativa, así como a las condiciones territoriales, culturales, sociales, productivas y formativas de las instituciones educativas. ..."

"**Artículo 23.** La secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en los artículos 15 y 16 de esta ley.

"Para tales efectos, la secretaría considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, tomará en cuenta aquello que, en su caso, formule la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. ..."

"Título séptimo "Del federalismo educativo

"Capítulo único "De la distribución de la función social en educación

"**Artículo 113.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:



"...

"II. Determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica, para lo cual considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales, en los términos del artículo 23 de esta ley; ..."

261. Como se ve, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la autoridad educativa de ese orden de gobierno, determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica.

262. Si se tienen en cuenta todas las cosas, puede verse que la razón de que corresponda al Ejecutivo Federal la definición de objetivos, criterios, planes y programas educativos radica en que, como ejecutor de la política en todo el territorio nacional, goza de la capacidad técnica para conducir la política educativa por conducto de la secretaría de ese ramo, ya que conoce la situación de la educación que impera en todo el país, las regiones de mayor rezago, necesidades específicas, áreas de oportunidad, aspectos a mejorar, criterios para el empleo de los recursos, medidas estratégicas, entre otras acciones, que le permitan alcanzar los objetivos en la materia previstos en la Carta Magna en todo el territorio nacional.

263. Lo anterior no quiere decir que dicha facultad definitoria sea irrestricta o escape al control constitucional. La propia Norma Fundamental establece que, si bien corresponde al Ejecutivo Federal definir los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como establecer los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, dichas determinaciones necesariamente deben: (1) tomar en cuenta la opinión de otros participantes del proceso educativo a que se refiere la Constitución [*gobiernos de las entidades*



federativas y diversos actores sociales involucrados] y (2) contemplar las realidades y contextos, regionales y locales.

264. De suerte que, la definición de principios rectores, objetivos, planes y programas en los niveles educativos ya señalados, sin la observancia de esos dos aspectos, será reprochable al Ejecutivo Federal desde un punto de vista constitucional.

265. En suma, por decisión del Constituyente y por aptitud técnica y operativa, es el Ejecutivo Federal la autoridad política más capacitada para determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República. En eso radica que la decisión final recaiga sobre una autoridad política, pues reúne todas las condiciones para dar certeza y lograr los objetivos en educación con alcance nacional, sin desconocer las necesidades especiales de todas las regiones que lo integran; mientras que la sociedad civil difícilmente podrá dar cuenta de requerimientos, experiencias y realidades de otras regiones, que deben tenerse en cuenta al momento de fijar los principios y objetivos necesarios para alcanzar el objetivo de desarrollo nacional al que está llamada la educación, por lo que no goza de una posición más calificada para tomar la decisión final en ese sentido.

266. En esto, tanto la Constitución Federal como las leyes de la materia son consistentes en señalar que la decisión final corresponde a una autoridad determinada por lo que, a diferencia de la legislación laboral, que para el desahogo de una diligencia específica –recuento de trabajadores de una empresa–, adoptaba la votación como el método idóneo para garantizar la participación de los empleados; de ahí que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para garantizar que esa participación fuera igualitaria y libre de presiones, hizo un símil con el sistema democrático de participación política.

267. Entonces, dado que las condiciones de la participación de los casos no son similares, es inaplicable la jurisprudencia invocada por la Comisión local accionante.

268. Por último, la tercera razón consiste en que, contrario a lo argumentado por la accionante, las decisiones de política pública educativa sí atienden con sufi-



ciencia las opiniones de la sociedad civil, de modo que el esquema elegido garantiza que la educación se adapte a los contextos regionales y locales del país.

269. Según se vio, la propia Constitución impone al Ejecutivo Federal, como encargado de definir los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, tanto la obligación de consultar a los actores sociales que intervengan en el proceso educativo, como la de contemplar las realidades y contextos regionales y locales.

270. Para garantizar la participación social en la definición de los contenidos de la educación, en la Ley General de Educación se estableció lo siguiente:

"Capítulo V "De los planes y programas de estudio

"Artículo 23. La secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación pre-escolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en los artículos 15 y 16 de esta ley.

"Para tales efectos, la secretaría considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, tomará en cuenta aquello que, en su caso, formule la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación.

"Las autoridades educativas de los gobiernos de las entidades federativas y Municipios podrán solicitar a la secretaría actualizaciones y modificaciones de los planes y programas de estudio, para atender el carácter regional, local, contextual y situacional del proceso de enseñanza aprendizaje.

En la elaboración de los planes y programas de estudio a los que se refiere este artículo, se podrán fomentar acciones para que emitan su opinión las maestras



y los maestros, así como las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. De igual forma, serán consideradas las propuestas que se formulen de acuerdo con el contexto de la prestación del servicio educativo y respondan a los enfoques humanista, social, crítico, comunitario e integral de la educación, entre otros, para la recuperación de los saberes locales."

"Título noveno

"De la corresponsabilidad social en el proceso educativo

"Capítulo I

"De la participación de los actores sociales

"Artículo 126. Las autoridades educativas, fomentarán la participación de los actores sociales involucrados en el proceso de enseñanza aprendizaje, para el logro de una educación democrática, de alcance nacional, inclusiva, intercultural, integral y plurilingüe que propicie el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico, el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad."

271. Para contribuir a la realización de esa tarea coordinada de elaboración de planes y programas de estudio, en la Ley de Educación del Estado de Michoacán se incluyeron las previsiones siguientes:

"Artículo 46. La secretaría atenderá lo determinado por la autoridad educativa federal a los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás aplicables para la formación de maestras y maestros de educación básica, de conformidad a los fines y criterios establecidos en la ley general.

"Para tales efectos, la secretaría participará con su opinión y establecerá mecanismos para recopilar las de los diversos actores sociales involucrados en la educación, en relación con los contenidos de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales. De igual forma, atenderá aquello que, en su caso, formule el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación."



"**Artículo 182.** En cada Municipio, se podrá instalar y operar un Consejo Municipal de Participación Escolar en la Educación, integrado por las autoridades municipales, asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros.

"Este consejo, ante el gobierno municipal y la autoridad educativa respectiva, podrá:

" ...

"d) Realizar propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de estudio, las cuales serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente; ..."

272. De las disposiciones transcritas se desprende que la Secretaría Estatal atenderá lo que determine la autoridad educativa federal respecto de los principios rectores y objetivos de la educación inicial, los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios para la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la educación normal; que para coadyuvar en el proceso de definición de tales extremos, la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán participará de dos maneras: *(i)* emitiendo su propia opinión y *(ii)* estableciendo mecanismos para recopilar las opiniones de los diversos actores sociales involucrados en la educación; que en cada Municipio de Michoacán se instalará un Consejo Municipal de Participación Escolar en la Educación, integrado por autoridades municipales, **asociaciones de madres y padres de familia**, así como maestras y maestros que, entre otras cosas, puede realizar propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de estudio que serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente.

273. Es evidente que, conforme a la distribución competencial descrita, la autoridad educativa federal está **obligada a consultar**, en la definición de los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación.

274. La carga de "considerar" la opinión de otros participantes del proceso educativo es un mandato que debe entenderse así: *la autoridad educativa federal*



está constreñida a tomar en cuenta, en cualquier sentido (acogiéndola o rechazándola), la opinión que formulen los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y los diversos actores sociales involucrados en la educación.

275. En la Ley de Educación del Estado de Michoacán se prevé la figura de los Consejos Municipales de Participación Escolar en la Educación, como un espacio abierto a la participación de las asociaciones de madres y padres de familia, donde pueden formularse propuestas que contribuyan a la formulación de contenidos locales para la elaboración de los planes y programas de estudio que serán entregadas a la autoridad educativa correspondiente, esto es, la autoridad educativa federal, que habrá de pensar en ellas con seriedad y, en su caso, exponer los motivos para atenderlas o rechazarlas.

276. Consecuentemente, son desacertadas las dos objeciones de la accionante en este punto, pues desde la Constitución se prevé tanto el deber de tomar en serio a la sociedad civil, como la obligación de la autoridad de contemplar, por sí misma, las realidades regionales y locales previo a la definición de los contenidos de la educación en ciertos niveles. Si eso no fuera suficiente, la legislación general y local en la materia incluyen mecanismos puntuales para garantizar, con suficiencia, la participación social y de ese modo, la expresión de voces que, desde una perspectiva regional o local, pueden aportar a la autoridad educativa federal ideas, experiencias y conocimientos que ineludiblemente serán reflexionadas por ésta.

277. En ese sentido, conforme a la carga de tomar en cuenta la participación social, es posible concluir que la autoridad educativa competente está obligada a generar una respuesta a las opiniones que le remitan los demás actores involucrados en el proceso educativo (gobiernos locales y sociedad civil), explicitando las razones por las cuales consideró prudente atender ciertas opiniones y/o rechazar otras.

278. Sin que la circunstancia de que la decisión corresponda en última instancia a la autoridad federal en la materia signifique que la sociedad civil tenga un rol secundario porque, como se adelantó, es necesario garantizar que la determinación de los principios rectores, objetivos, planes y programas de la educación tengan un enfoque y un alcance nacional, pero también los contextos regionales



y locales del país, cuestión que puede lograr en mejores condiciones la autoridad educativa federal.

279. Por tanto, al resultar **infundados** los conceptos de invalidez *segundo* y *décimo séptimo*, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 46 y 47 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Tema 5. Obligación de los padres o tutores de hacer que los menores reciban educación, y de éstos de recibirla

280. En el concepto de invalidez *décimo primero*, la Comisión estatal considera que los artículos 10 y 18, fracciones III y IV, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán son inconstitucionales, por tres razones. La primera, porque a su juicio, no puede obligarse a los padres o tutores a hacer que sus hijos reciban educación; porque obligar a los menores a recibir educación es contrario a su derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto sus familiares sólo pueden sugerir u orientar, pero no obligarlos a recibir educación. Y la tercera, porque las normas generan inseguridad jurídica, pues imponen esa obligación de la educación tanto al Estado como a los padres o tutores, lo que "resulta un contrasentido".

281. Las normas impugnadas son las siguientes:

"Artículo 10. Es obligación de todas las personas en el Estado hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir la educación constitucionalmente establecida como obligatoria, en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables. Así como participar en los procesos educativos de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, conociendo y ocupándose de su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo integral."

"Artículo 18. La educación será obligatoria. La obligatoriedad de la educación se entenderá en los siguientes términos:

"I. Es obligación del Estado ofrecer educación de todo tipo, nivel y modalidad a todos los habitantes de la entidad, desde la educación básica hasta la educación



superior; así como garantizar económicamente las condiciones adecuadas para desarrollar las actividades educativas;

"II. Se fomentará la investigación científica e innovación científica, humanística y tecnológica, así como se fomentarán y difundirán la cultura física y el deporte;

"III. Es obligación de los padres de familia o tutores que sus hijos, o tutelados menores de edad, concurren a las escuelas públicas o privadas a cursar la educación correspondiente; y,

"IV. Es obligación de todos los habitantes del Estado, cursar la educación básica hasta la educación superior, con las excepciones que marca esta ley."

282. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez. Para justificarlo, se abordará el principio de interés superior del menor **(5.1)**, la educación como bien básico para la autonomía **(5.2)**, y el régimen constitucional al respecto **(5.3)**.

5.1. Interés superior del menor.

283. Este principio encuentra fundamento en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵¹ y en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁵² de donde se advierte que en cualquier

⁵¹ **"Artículo 4o. ...**

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. ..."

⁵² **"Artículo 3. 1.** En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."



decisión, actuación o medida que involucre a la niñez, el Estado tiene la obligación de atender a su interés superior, lo que implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.⁵³

284. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados y leyes de protección de la niñez.⁵⁴

285. En ese contexto, el interés superior del niño constituye una pauta que se debe tomar en consideración en cualquier decisión, actuación o medida en que se vea involucrado un menor y por ello se erige como una obligación que asume el Estado a través de todas sus autoridades para asegurar que, en el ámbito de sus respectivas competencias, todas las normas, asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se involucre a la niñez, se garantice y asegure que todos disfruten y gocen de los derechos humanos que les asisten, especialmente aquéllos que resultan indispensables para su óptimo desarrollo.

286. Del principio del interés superior del niño se desprende la necesidad de considerar al interés superior de la infancia como un criterio rector, no sólo en la elaboración de las normas sino también en lo que hace a su interpretación y aplicación, a fin de que en todos los órdenes relativos a la vida del niño o niña, puedan gozar y ejercer plenamente sus derechos.

⁵³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, materia constitucional, página 334, registro digital: 159897.

⁵⁴ Véase la jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.", **publicada en la** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia constitucional, página 406, registro digital: 2006011.



287. En esa virtud, tanto el legislador, al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, como el juzgador, al momento de interpretar o aplicar esas normas, están obligados a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros cuiden de no restringir aquéllos derechos injustificadamente.

288. Así, cuando los juzgadores tengan que decidir una controversia que incide sobre los derechos de un menor, deben tener en cuenta que los niños requieren una protección legal reforzada y que la única manera de brindarles esa protección, implica tener en cuenta todos sus derechos, así como el rol que juegan en la controversia sometida a su consideración, ello a fin de garantizar su bienestar integral, teniendo presente que sólo se alcanza éste cuando se le garantiza el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos y, como consecuencia, se le protege de manera integral, logrando su desarrollo holístico.

289. La Organización de las Naciones Unidas, por medio del Comité de los Derechos del Niño, emitió la Observación General Número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial,⁵⁵ ello a fin de explicitar el alcance del párrafo 1 del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En dicho documento se estableció claramente que el objetivo del interés superior del infante es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos en la Convención, así como su desarrollo integral, que de acuerdo con la diversa Observación General Número 5 del mismo Comité,⁵⁶ abarca el desarrollo físico, mental, moral, psicológico y social.

290. En consecuencia, el interés superior de la infancia implica garantizar que ninguno de sus derechos se vea afectado indebidamente por una norma o

⁵⁵ Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1).

⁵⁶ Observación General No. 5, Comité de los Derechos del Niño, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 34o. periodo de sesiones (2003), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 377.



por su interpretación, de modo que la plena aplicación del principio relativo al interés superior del menor exige adoptar un enfoque basado en los derechos de la infancia, en el que colaboren todos los intervinientes a fin de garantizar la integridad física, psicológica y moral del infante.

291. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el interés superior del menor es un principio regulador de la normativa de los derechos del niño, que se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar su desarrollo con pleno aprovechamiento de sus potencialidades⁵⁷ y que la prevalencia de su interés superior debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención, cuando el caso se refiera a menores de edad.⁵⁸

292. En este orden, si el interés superior de la infancia radica en que cualquier decisión que se tome en torno a ella debe ser acorde con lo que más convenga a sus intereses, ello implica que para poder cumplir con esa obligación, en primer lugar es necesario tener presente cuáles son los derechos que la Constitución y los tratados reconocen a su favor y, después, es preciso que esos derechos se interpreten y apliquen en forma adecuada. Es decir, de la manera que más favorezca las prioridades de los infantes, teniendo siempre en cuenta su condición a efecto de salvaguardar su sano desarrollo en todos los ámbitos posibles, como son el físico, mental, moral, psicológico y social, pues es evidente que por su falta de madurez física y mental, requieren de cuidados especiales y una protección legal reforzada.

293. La Corte también ha reconocido que los menores desarrollan progresivamente su autonomía, por lo que debe dárseles participación paulatina en las

⁵⁷ Corte IDH. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, párrafo 126; y *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párrafo 109.

⁵⁸ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 408.



decisiones que los afectan,⁵⁹ sin que su derecho a manifestar su opinión sea vinculante para el órgano jurisdiccional, quien deberá garantizar su interés superior incluso cuando la opinión del menor, por su inmadurez, se aparta del mismo.⁶⁰

5.2. Educación como bien básico para la autonomía

294. En epígrafes anteriores, este Tribunal Pleno realizó la interpretación del derecho a la educación y su conexión con la autonomía personal.

295. Se puso de manifiesto que el principio de autonomía personal protege una amplia libertad personal para elegir y materializar libremente un plan de vida, sin interferencia injustificada de otras personas o del Estado.

296. De este principio básico inmerso en nuestro sistema jurídico, derivan una serie de libertades específicas, como la de expresión, reunión, etcétera, así como una libertad residual, el derecho al libre desarrollo de la personalidad.⁶¹ Este derecho consiste en un área de libertad, distinta de esas libertades específicas, para realizar cualquier acción que no dañe injustificadamente a terceros.

297. Este Tribunal Pleno consideró que el principio de autonomía tiene dos aspectos, el relativo a la generación de las capacidades para elegir libremente cualquier plan de vida, y el relativo a la materialización de un plan de vida libremente elegido, y mostró cómo la educación básica y media superior tienen una conexión estrecha con el primer aspecto, mientras la educación superior se relaciona con el segundo. De ahí que se justifiquen ciertas diferencias en las características de las mismas.

⁵⁹ Tesis 1a./J. 12/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO."

⁶⁰ Tesis 1a. CVI/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU OPINIÓN EN UN PROCESO JURISDICCIONAL QUE LE AFECTE NO TIENE FUERZA VINCULANTE PARA EL ÓRGANO QUE CONOCE DEL ASUNTO."

⁶¹ Tesis 1a./J. 5/2019 (10a.), de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS."



298. Ahora bien, la educación básica y media superior constituyen un bien básico, y por tanto un derecho humano, porque contar con un mínimo de educación es necesario para obtener las capacidades básicas para elegir y materializar cualquier plan de vida. En este sentido, su provisión debe ser universal, a todas las personas.

299. Este Tribunal Pleno considera que la obligatoriedad de la educación básica y media superior, para los titulares del derecho, está justificada si se tiene en cuenta que la obtención de ese bien básico, con el contenido precisado en el apartado anterior (conocimiento y principios de racionalidad y capacidades para la ciudadanía democrática) es fundamental para crear las condiciones para poder ejercer la autonomía significativamente.

300. En este sentido, considerando que la finalidad de la imposición de la educación básica a los menores de edad debe realizarse en aras de su propia autonomía, es decir, para proveerles de las herramientas básicas para que se autodefinan y de las capacidades necesarias para ejercer libre y significativamente la autonomía, y teniendo en consideración que los menores de edad, por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad democrática, esta Corte considera que la obligatoriedad de la misma, con el contenido mínimo precisado, no sólo no viola su derecho al libre desarrollo de la personalidad sino que es una condición para garantizar ese derecho, pues si bien los menores desarrollan progresivamente su autonomía y ello justifica darles una intervención gradual en las decisiones importantes para su vida, de allí no se sigue que la provisión de un bien básico para su autonomía futura pueda quedar a su exclusiva decisión en condiciones de inmadurez pues, de ser el caso, con toda probabilidad se frustraría en su perjuicio la autonomía que pretende protegerse.

301. Por las mismas razones, la provisión de educación básica a todos los menores tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan de su cuidado, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de éstos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida



autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.

5.3. Regulación constitucional

302. Las consideraciones precedentes son congruentes con la regulación constitucional y convencional de las cuestiones debatidas.

303. En efecto, tanto la Constitución Federal como los tratados citados, tanto del sistema universal como del interamericano, establecen inequívocamente la obligatoriedad de la educación básica para todas las personas, aunque difieren del alcance de la misma, pues la Constitución es más protectora que los tratados al incluir en la educación obligatoria, desde la inicial a la media superior, garantizando así la provisión de mayores elementos para generar las capacidades para ejercer la autonomía.

304. El artículo 3o. constitucional, establece:

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

(Adicionado, D.O.F. 15 de mayo de 2019)

"Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, **además de obligatoria**, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica ..."



305. En este sentido, dado que son la propia Constitución y los tratados internacionales⁶² quienes imponen a los menores de edad la obligatoriedad de la educación básica y media superior, las normas impugnadas no podrían ser inconstitucionales en este aspecto al ser congruentes con la misma. Pero además, este Tribunal Pleno considera que esa imposición se justifica, justamente, para garantizar una distribución igualitaria de un bien básico imprescindible para generar las capacidades para ejercer la autonomía, por lo que ello no viola, en modo alguno, el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los menores, sino que es una garantía del mismo.

306. Por otra parte, la propia Constitución impone a los padres, tutores o quienes estén al cuidado de los menores, la obligación de proveerles de educación básica y media superior, como se advierte de las siguientes normas constitucionales:

"Artículo 4o.

"...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con **el principio del interés superior de la niñez**, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la** satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, **educación** y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"...

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. ..."]

⁶² Tesis P./J. 20/2014 (10a.), 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."



"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"I. Ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurren a las escuelas, para recibir la educación obligatoria y, en su caso, reciban la militar, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo; ..."

307. En este sentido, debe desestimarse el argumento de la Comisión, pues una norma secundaria que reproduce el deber constitucional de los padres o tutores de proveer de educación básica y media superior a los menores a su cuidado, no puede ser inconstitucional, ni siquiera en el caso hipotético de que los tratados internacionales dispusieran otra cosa, pues es criterio de este Tribunal Pleno que las restricciones constitucionales prevalecen sobre los tratados.⁶³

308. Pero al margen de lo anterior, esta Corte considera justificada la imposición de esa obligación, pues ella encuentra justificación en el interés superior del menor y en la institución de la patria potestad,⁶⁴ considerando que la provisión obligatoria de ese bien básico es una condición necesaria para garantizar la generación efectiva de las condiciones para ejercer la autonomía de los propios menores.

309. Por último, debe declararse como infundado el argumento de la Comisión en el sentido de que la imposición del deber de garantizar la provisión de educación a los menores, tanto al Estado como a los padres o tutores, es inconstitucional, pues genera una antinomia contraria a la seguridad jurídica.

⁶³ Tesis P./J. 20/2014 (10a.), 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."

⁶⁴ Tesis 1a. LXIV/2013 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE LA PATRIA POTESTAD."



310. Ese argumento es infundado porque se apoya en una premisa inexacta, consistente en que la imposición de esa obligación, tanto al Estado como a los padres o tutores, genera una incompatibilidad o es antinómica.

311. Este tribunal no comparte esa apreciación, pues si bien es verdad que en términos constitucionales, tanto el Estado como los padres o tutores están obligados a velar por el interés superior del menor y, en esa medida, a garantizar que reciban la educación obligatoria (básica y media superior), ello, lejos de generar alguna incompatibilidad en el cumplimiento de esos deberes, es un diseño institucional que tiende a maximizar el cumplimiento de esos deberes y evitar extravíos en la garantía de este bien básico, al generar controles recíprocos entre las personas que generalmente están más inclinadas a velar por el interés de los menores a su cuidado y el propio Estado, en cuyo interés está el contar con personas educadas.

312. Por ende, a juicio de este Tribunal Pleno, esas normas no generan inseguridad jurídica, pues establecen con razonable claridad un deber de garantizar la educación de los menores tanto a los padres como al Estado, deber cuyo cumplimiento simultáneo por parte de los sujetos obligados no sólo no es incompatible, sino que bien puede considerarse complementario.

313. En suma, esta Corte **reconoce la validez** de los artículos 10 y 18, fracciones III y IV, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, en las porciones impugnadas.

Tema 6. Exclusión de la familia en sentido amplio y de los tutores en el proceso educativo

314. En el concepto de invalidez *tercero* la Comisión argumenta que la ley impugnada es discriminatoria, porque no permite la participación directa en el proceso educativo de otras personas que los educandos pudieran considerar como parte de su familia sin ser sus padres, lo que es contrario a la Constitución que incluye un concepto amplio de familia.

315. En el *décimo segundo* concepto de invalidez, se argumenta que los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán



son inconstitucionales, porque sólo impone cargas a los tutores respecto de sus pupilos, pero no les asigna derechos de intervención en el proceso educativo, como parte fundamental de él y parte de la familia del educando, en sentido amplio.

316. Son **infundados** los conceptos de invalidez.

317. En primer lugar, respecto del argumento del *décimo segundo* concepto de invalidez en el sentido de que son inconstitucionales los artículos 10, 122, 163, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, porque sólo imponen cargas a los tutores respecto de sus pupilos, pero no les asigna derechos de intervención en el proceso educativo; debe decirse lo siguiente. El argumento debe desestimarse respecto del artículo 163,⁶⁵ porque no tiene el contenido que

⁶⁵ Artículo 163. Corresponden a la autoridad educativa estatal, las atribuciones siguientes:

"I. Prestar los servicios de educación básica incluyendo la inicial, así como la educación indígena, para adultos, especial, física, artística, inclusiva y la normal, así como las demás para la formación docente;

"II. Vigilar que las autoridades escolares cumplan con las normas en materia de fortalecimiento de las capacidades de administración escolar que emita la autoridad educativa federal;

"III. Proponer a la autoridad educativa federal los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros, así como en los principios rectores y objetivos de la educación inicial;

"IV. Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la misma para cada ciclo lectivo de educación básica y normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica;

"V. Prestar los servicios que correspondan al tipo de educación básica y de educación media superior, respecto a la formación, capacitación y actualización para maestras y maestros, de conformidad con las disposiciones generales que la autoridad educativa federal determine, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros;

"VI. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como cualquiera otra, en base a sus competencias, de acuerdo con los lineamientos generales y, en su caso, convenios que se celebren con la autoridad educativa federal;

"VII. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación inicial, preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de docentes de educación básica;

"VIII. Participar en la integración y operación de un sistema de educación media superior y un sistema de educación superior, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

"IX. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares;

"X. Coordinar y operar un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos;



le atribuye la Comisión Local. Respecto de los demás artículos, es infundado el concepto de invalidez, con base en las mismas razones dadas en epígrafes anteriores a los conceptos de invalidez *segundo* y *décimo séptimo*, donde se explicó que el marco normativo aplicable sí toma en cuenta, con suficiencia, la opinión de la sociedad civil y, específicamente, de los tutores; se explicó la constitucionalidad del esquema colaborativo de participación social en la educación, así como la relevancia de que sea la autoridad educativa federal la que tenga la última palabra respecto de planes y programas de estudio.

"XI. Establecer un Sistema Estatal de Información Educativa de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la autoridad educativa federal y demás disposiciones aplicables, mismo que deberá coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa para su actualización e integración permanente;

"XII. Participar con la autoridad educativa federal, en la operación de los mecanismos de administración escolar;

"XIII. Vigilar y, en su caso, sancionar a las instituciones ubicadas en el Estado, que aunque no se encuentren incorporadas al Sistema Educativo Estatal, deban cumplir con las disposiciones de la ley general y la presente ley;

"XIV. Garantizar la distribución oportuna, completa y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la autoridad educativa federal les proporcione, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos actores sociales involucrados en la educación;

"XV. Supervisar las condiciones de seguridad estructural y protección civil de los planteles educativos ubicados en el Estado;

"XVI. Generar y proporcionar, en coordinación con las autoridades competentes, las condiciones de seguridad en el entorno de los planteles educativos de la entidad;

"XVII. Emitir las Guías Operativas para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica y Media Superior en términos de esta ley;

"XVIII. Elaborar un informe anual sobre los principales aspectos de mejora continua de la educación que hayan sido implementados en el Estado;

"XIX. Emitir opinión a la autoridad educativa federal sobre los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica para que se contemplen las realidades y contextos del Estado;

"XX. Convenir con la autoridad educativa federal para que ésta ejerza de manera concurrente las facultades que le corresponden al Estado, contando previamente con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al impacto presupuestal, con base en el análisis técnico que presente la autoridad educativa federal. La atribución a que se refiere la presente fracción únicamente comprenderá al personal educativo en activo, y respecto de las obligaciones que se generen a partir de la determinación del ejercicio de la misma; y,

"XXI. Las demás que establezca esta ley y otras disposiciones aplicables."



318. Respecto del concepto de invalidez tercero, deben precisarse dos aspectos.

319. El primero, que aunque no precisa qué normas serían inconstitucionales, este Tribunal Pleno considera que sus razonamientos se dirigen contra los artículos 10, 122, 176 y 177 de la legislación local de educación:

"Artículo 10. Es obligación de todas las personas en el Estado hacer que sus **hijas, hijos o pupilos** menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir la educación constitucionalmente establecida como obligatoria, en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables. Así como participar en los procesos educativos de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, conociendo y ocupándose de su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo integral. ..."

"Artículo 122. Las **madres y padres de familia o tutores** serán corresponsables en el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años para lo cual, además de cumplir con su obligación de hacerlos asistir a los servicios educativos, apoyarán su aprendizaje, y revisarán su progreso, desempeño y conducta, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

"Las autoridades educativas del Estado en el ámbito de sus competencias, desarrollarán actividades de información y orientación para las familias de los educandos en relación con prácticas de crianza enmarcadas en el ejercicio de los valores, los derechos de la niñez, buenos hábitos de salud, la importancia de una hidratación saludable, alimentación nutritiva, práctica de la actividad física, disciplina positiva, prevención de la violencia, uso responsable de las tecnologías de la información, comunicación, lectura, conocimiento y aprendizaje digital y otros temas que permitan a **madres y padres de familia o tutores**, proporcionar una mejor atención a sus hijas, hijos o pupilos.

"Para efectos del primer párrafo del presente artículo, las madres y padres o tutores que cumplan con su obligación de hacer asistir a los servicios educativos a sus hijas, hijos o pupilos, deberían privilegiarse en los programas de



beneficio social otorgados por el Estado o los Municipios de éste; para lo anterior, las entidades y dependencias de la administración pública, estatal y municipales, o cualquier otro ente que tenga a su cargo de beneficio, podrán solicitar, cuando quien solicite sea madre o padre de familia, o tutor, que lo tenga a su guardia y custodia, que acrediten que sus hijas, hijos o pupilos están inscritos en institución educativa.

"Cuando el padre, madre o tutor, no puede llevar a sus menores hijos a institución educativa, podrá acercarse a la autoridad educativa a efecto de solicitar acompañamiento, consistente en la atención e intervención oportuna de las autoridades e instituciones pertinentes en las materias de desarrollo integral familiar, salud o cualquier otra que considere oportuna para ayudar a que el educando ejerza efectivamente, y a la brevedad posible, su derecho a la educación. ..."

"Artículo 176. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

"I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, que satisfagan los requisitos aplicables, preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y, en su caso, la educación inicial, en concordancia con los espacios disponibles para cada tipo educativo;

"II. Participar activamente con las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, en cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que, en conjunto, se aboquen a su solución;

"III. Participar con las autoridades escolares en la superación de los educandos y en el mejoramiento de las instituciones educativas;

"IV. Formar parte de las asociaciones de madres y padres de familia, de los Consejos de Participación Escolar y de los Comités Escolares de Administración Participativa conforme lo establecido por la ley;



"V. Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen;

"VI. Conocer el nombre del personal docente y empleados adscritos en la escuela en la que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, misma que será proporcionada por la autoridad escolar;

"VII. Conocer los criterios y resultados de las evaluaciones de la escuela a la que asistan sus hijas, hijos o pupilos;

"VIII. Conocer de los planes y programas de estudio proporcionados por el plantel educativo, sobre los cuales podrán emitir su opinión;

"IX. Conocer el presupuesto asignado a cada escuela, así como su aplicación y los resultados de su ejecución;

"X. Conocer la situación académica y conducta de sus hijas, hijos o pupilos en la vida escolar; y,

"XI. Manifestar, de ser el caso, su inconformidad ante las autoridades educativas correspondientes, sobre cualquier irregularidad dentro del plantel educativo donde sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años estén inscritos y sobre las condiciones físicas de las escuelas. ..."

"Artículo 177. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

"I. Responsabilizarse de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y, en su caso, la inicial;

"II. Participar en el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, al revisar su progreso, desempeño y conducta, velando siempre por su bienestar y desarrollo;

"III. Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijas, hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen;



"IV. Informar a las autoridades educativas, los cambios que se presenten en la conducta y actitud de los educandos, para que se apliquen los estudios correspondientes, con el fin de determinar las posibles causas;

"V. Acudir a los llamados de las autoridades educativas y escolares relacionados con la revisión del progreso, desempeño y conducta de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años; y,

"VI. Promover la participación de sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años en la práctica de actividades físicas, de recreación, deportivas y de educación física dentro y fuera de los planteles educativos, como un medio de cohesión familiar y comunitaria.

"En caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones a las que se refiere este artículo por parte de madres y padres de familia o tutores, las autoridades educativas podrán dar aviso a las instancias encargadas de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes para los efectos correspondientes en términos de la legislación aplicable."

320. La segunda precisión radica en que, aunque su argumentación es poco clara, este Tribunal Pleno considera que el argumento de la Comisión consiste, en esencia, en que esas normas son discriminatorias, porque excluyen del proceso educativo a miembros de otros tipos de familia distintos a la tradicional.

321. Dicho esto, esta Corte no comparte la apreciación de la Comisión.

322. En distintos precedentes, esta Suprema Corte ha reconocido que la Constitución no protege solamente un modelo de familia, el tradicional, sino distintos modelos de familia que se manifiestan en la realidad social, como las homoparentales, las formadas por un solo padre, etcétera:

"FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES). La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario



debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate."⁶⁶

"CÓNYUGES Y CONCUBINOS. AL SER PARTE DE UN GRUPO FAMILIAR ESENCIALMENTE IGUAL, CUALQUIER DISTINCIÓN JURÍDICA ENTRE ELLOS DEBE SER OBJETIVA, RAZONABLE Y ESTAR DEBIDAMENTE JUSTIFICADA. La familia, más que un concepto jurídico constituye uno sociológico, cuya protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones. De ahí que tanto los cónyuges como los concubinos son parte de un grupo familiar esencialmente igual, en el que sus integrantes se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad. Así, cualquier distinción jurídica entre cónyuges y concubinos deberá ser objetiva, razonable y estar debidamente justificada, ya que de lo contrario, estaría violando el derecho fundamental a la igualdad, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁶⁷

323. El derecho a la igualdad y no discriminación está previsto, entre otros, en el artículo 1o. constitucional:

"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."

324. Existen distintos sentidos de igualdad: igualdad formal o igualdad ante la ley, se refiere a la aplicación regular de la ley a todos los casos previstos en la

⁶⁶ Tesis P. XXIII/2011.

⁶⁷ Tesis 1a. CXXXVIII/2014 (10a.).



misma, sin hacer excepciones arbitrarias. Igualdad en la ley, se refiere a que las leyes se construyan usando distinciones no arbitrarias en función de la finalidad que persiguen, esto es, que no hagan distinciones basadas en propiedades irrelevantes y sean, por tanto, discriminatorias. E igualdad sustantiva o real, entendida como el logro de cierta igualdad social entre las personas, para que puedan ejercer plenamente sus derechos y tener las mismas oportunidades sociales y de acceso a bienes básicos.⁶⁸

325. Debe aclararse que la Constitución no prohíbe que se realicen distinciones en las normas, sino únicamente que se realicen distinciones arbitrarias, es decir, discriminatorias. Una distinción normativa es arbitraria, si no persigue un fin legítimo de forma adecuada, necesaria y proporcional a la importancia de lograr la finalidad que persigue la norma. En efecto, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que la idea misma de igualdad puede permitir e, incluso, requerir un trato distinto a quienes

⁶⁸ Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro y texto: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social."



son distintos, ya que no hacer distinciones en esos supuestos implicaría dar un trato injustificadamente uniforme a quienes no están en la misma situación y merecen ser tratados de otra manera, lo que se traduce en un trato discriminatorio por falta de diferenciación.⁶⁹

326. Entonces, el principio de igualdad puede vulnerarse de formas diversas, por ejemplo, si una norma hace una distinción con base en una propiedad irrelevante para el fin perseguido, entonces la ley discrimina directamente al diferenciar casos que no difieren en aspectos relevantes y deben ser tratados

⁶⁹ Tesis 1a./J. 55/2006, de rubro y texto: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro Texto Constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."



de la misma manera; por otra parte, si la norma no hace una distinción y trata, para ciertos fines, de manera formalmente igual casos que exigen ser diferenciados por poseer propiedades relevantes distintas que han sido ignoradas, entonces la ley discrimina indirectamente.⁷⁰

327. En el caso, aunque el argumento del concepto de invalidez no es claro, parece dirigirse a cuestionar las normas citadas sobre la base de que excluyen a otros modelos o tipos de familia tutelados constitucionalmente, porque se dirigen sólo a los "padres" y a las "madres", presumiblemente miembros de una familia tradicional heterosexual.

328. Para examinar si una norma viola el principio de igualdad, es preciso, en primer lugar, interpretar la norma para determinar si establece efectivamente una distinción entre situaciones comparables, o bien, si no hace una distinción entre situaciones aparentemente distintas en los aspectos relevantes, trato (la distinción o la falta de ella) cuya justificación pueda ser evaluado. Si es el caso, entonces puede acometerse un análisis de proporcionalidad de la distinción, verificando si persigue un fin constitucionalmente legítimo, de manera adecuada, necesaria y proporcional.

329. A juicio de este Tribunal Pleno, las normas cuestionadas no violan el principio de igualdad porque de su correcta lectura no se advierte que realicen

⁷⁰ Tesis P. VII/2016 (10a.), de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa."



la distinción que la Comisión considera inconstitucional y, por tanto, no es posible realizar un examen de igualdad de esas normas, pues no excluyen ningún tipo de familia protegida constitucionalmente.

330. Las normas en cuestión aluden a padres, madres y tutores, o, genéricamente, a quienes ejercen la patria potestad o la tutela.

331. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que no hay ninguna razón para pensar que esas expresiones "padre", "madre" o "tutor" aluden a un tipo de familia especial, la tradicional, pues es claro que esas mismas expresiones se usan para referirse al padre o madre de una familia homoparental, o al de una familia formada por sólo un padre o una madre, o al caso en que el menor sólo tiene un tutor o tutores.

332. Por tanto, desde un punto de vista lingüístico, es claro que las normas en cuestión no aluden a algún tipo de familia específico, como la tradicional, sino que son aplicables, indistintamente, a cualquier modelo o tipo de familia tutelado constitucionalmente.

333. En ese sentido, la redacción de los preceptos impugnados no permite sustentar que el legislador pensó en un modelo rígido de "familia" y excluyó implícitamente a otros miembros que los educandos pudieran considerar familiares.

334. Así, no se advierte que esas disposiciones generen algún tipo de exclusión, ni implícita ni explícita, de miembros de cualquiera de los tipos de familia protegidos constitucionalmente, pues su lectura literal indica que se refiere a los padres y/o madres y/o tutores de los estudiantes, cualquiera que sea el tipo de familia al que pertenezcan, lo que en modo alguno implica excluir el derecho de participación que las leyes en la materia reconocen independientemente a los educandos, como participantes del proceso educativo, de manifestar su opinión, misma que deberá ser tomada en cuenta por las autoridades que corresponda.

335. Cabe precisar que el entendimiento de las disposiciones legales referidas no puede desvincularse de las finalidades y principios que persigue el



sistema, pues es evidente que la intención del poder público es escuchar las opiniones tanto de los receptores directos de la educación –los educandos–, como de los participantes indirectos, esto es, las personas que los acompañan en el proceso educativo –madres, padres, tutores o cualquier persona que se haga cargo de velar por sus intereses–.

336. Y si la correcta lectura de las normas impugnadas permite concluir que no establecen ningún tipo de exclusión susceptible de ser analizada desde el prisma de la igualdad, entonces este Tribunal Pleno concluye que la legislación impugnada no es discriminatoria.

337. Por tanto, se **reconoce la validez** de los artículos 10, 122, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán en este aspecto.

Tema 7. Facultades administrativas de las autoridades educativas

338. En el concepto de invalidez *séptimo*, la accionante controvierte la regularidad constitucional de los artículos 197 a 236 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, que prevén criterios para el otorgamiento de becas, calificar el aumento injustificado en los costos de la educación, el sistema de visitas, procedimientos y sanciones a los particulares que imparten educación, por considerarlos transgresores de los principios de legalidad, exacta aplicación de la ley, certeza y seguridad jurídica, imposibilidad de imponer sanciones fijas, proporcionalidad y razonabilidad jurídicas.⁷¹

339. Por cuestión de método, los argumentos del concepto de invalidez indicado se atenderán en cinco subapartados: en primer lugar, se dará cuenta

⁷¹ En cada uno de los subapartados que siguen, en suplencia del error, se precisarán los artículos efectivamente impugnados por la accionante, dado que se limitó a señalar un bloque de artículos, pero no todos ellos regulan aspectos relacionados con aquello que estima contrario al orden constitucional. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 96/2006, del Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.". [Registro digital: 174565. Novena Época. Materia constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157].



de la forma en que está regulada la educación que imparten los particulares, a fin de entender la relación entre éstos y la autoridad educativa cuando realiza funciones de control y vigilancia (7.1); luego, se tratará lo relativo a la aducida discrecionalidad de la autoridad educativa para el otorgamiento de becas y calificar el aumento injustificado de los costos en la educación (7.2); enseguida, procedimiento bajo el cual las autoridades educativas deben ejercer sus facultades de vigilancia (7.3); después, se verificará el nivel de credibilidad que puede atribuirse a las autoridades educativas en el despliegue de sus facultades de control y vigilancia –prueba plena– (7.4); y, por último, se analizará la cuestión de las sanciones a que pueden hacerse acreedores los particulares por infracciones a las leyes respectivas (7.5).

7.1. La educación que imparten los particulares

340. Antes de dar respuesta a los argumentos formulados por la accionante para controvertir distintos aspectos de las facultades administrativas de la autoridad educativa del Estado de Michoacán, para este tribunal resulta importante hacer algunas precisiones sobre el estatus jurídico de los particulares que imparten educación, en términos de la Ley de Educación de dicha entidad federativa.

341. Los particulares pueden impartir educación, que es considerada por la ley como un **servicio público**, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso, en los términos que lo determinen las disposiciones legales correspondientes.

342. Dichos documentos –autorización y reconocimiento– tienen el efecto de incorporar a las instituciones que los obtengan al Sistema Educativo Estatal,⁷² lo que, a su vez, implica que esos estudios tienen validez en toda la República, con apego a las disposiciones del Sistema Educativo Nacional.⁷³

⁷² "Artículo 198. La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan y programa de estudios; ...

"La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan al Sistema Educativo Estatal."

⁷³ "Artículo 190. Los estudios realizados dentro del Sistema Educativo Estatal tendrán validez en toda la República, con apego a las disposiciones del Sistema Educativo Nacional. ..."



343. Para obtenerlos, es necesario acreditar que se cuenta con personal docente capacitado, instalaciones de calidad que satisfagan ciertas condiciones, así como planes y programas que sean calificados como procedentes por la autoridad educativa estatal.⁷⁴

344. La ley analizada establece una serie de obligaciones a cargo de los particulares que imparten estudios con autorización o con reconocimiento. Por ejemplo, deben mencionar en su documentación una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió.⁷⁵ También, deben cumplir con lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes en la materia; atender los planes y programas de estudio que determinen las autoridades competentes; colaborar en las actividades de evaluación y vigilancia que se realicen u ordenen; entregar a la autoridad educativa estatal la documentación e información necesaria que permita verificar el cumplimiento de los requisitos para seguir impartiendo educación, entre otras múltiples cuestiones.⁷⁶

⁷⁴ "Artículo 200. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten con:

"I. Personal docente que acredite la preparación adecuada para impartir educación;

"II. Instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, de protección civil, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante determine, en coadyuvancia con las autoridades competentes, conforme a los términos previstos en las disposiciones aplicables; y,

"III. Planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal, y demás para la formación de maestros de educación básica."

⁷⁵ "Artículo 202. Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió."

⁷⁶ "Artículo 203. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

"I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución, en la ley general, en la presente ley y demás disposiciones aplicables;

"II. Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes y mantenerlos actualizados;

"III. Otorgar becas en los términos de la ley general y la presente ley;

"IV. Cumplir los requisitos previstos en el artículo 200 de esta ley;

"V. Cumplir y colaborar en las actividades de evaluación y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen;



345. Finalmente, se establece que para garantizar que la educación que imparten los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, la ley general y la legislación analizada, las autoridades que otorgan autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deben implementar, de oficio o a petición de las personas usuarias, dentro del ámbito de su competencia, **acciones de vigilancia** por lo menos una vez al año, a las instituciones que imparten servicios educativos y respecto de las cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que sin estar incorporadas al Sistema Educativo Estatal (al no contar con reconocimiento de validez), tienen que observar las disposiciones en la materia.⁷⁷

"VI. Proporcionar la información que sea requerida por las autoridades;

"VII. Entregar a la autoridad educativa estatal la documentación e información necesaria que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos para seguir impartiendo educación, conforme a los lineamientos emitidos para tal efecto;

"VIII. Solicitar el refrendo del reconocimiento de validez oficial de estudios al término de la vigencia que se establezca, en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables; y,

"IX. Dar aviso a la autoridad educativa estatal sobre el cambio de domicilio donde presten el servicio público de educación o cuando dejen de prestarlo conforme a la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios respectiva, para que conforme al procedimiento que se determine en las disposiciones aplicables, se dé inicio al procedimiento de retiro o revocación."

⁷⁷ "Artículo 207. Con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, la ley general y la presente ley, las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, **acciones de vigilancia por lo menos una vez al año**, a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Estatal, deban cumplir con las disposiciones de la presente ley. Además, podrán requerir en cualquier momento información o documentación relacionada con la prestación u oferta del servicio educativo.

"Para efectos del presente artículo, las personas usuarias de estos servicios prestados por particulares podrán solicitar a las autoridades educativas correspondientes, la realización de acciones de vigilancia con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones y requisitos para impartir educación en los términos de este título, incluido el aumento de los costos que carezcan de justificación y fundamentación conforme a las disposiciones legales aplicables o que hayan sido establecidos en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio.

"Derivado de las acciones de vigilancia, si las autoridades respectivas identifican que los particulares han aumentado los costos en la prestación de los servicios educativos sin apego a las disposiciones aplicables en la materia, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar."



346. De lo anterior, y para el análisis de los epígrafes que siguen, es necesario tener en cuenta lo siguiente: **(i)** los particulares que imparten educación prestan un servicio público así reconocido por el orden jurídico; **(ii)** dicho servicio público debe ser de calidad y cumplir con los fines establecidos en la Constitución y las leyes de la materia; **(iii)** las autoridades educativas están obligadas a vigilar, de oficio, cuando menos una vez al año, que el servicio público que prestan los particulares –con autorización, con reconocimiento y sin reconocimiento– cumpla con los fines establecidos en el sistema; así como atender denuncias de las personas usuarias de los servicios, en las que acusen incrementos injustificados en los cobros por la prestación de los mismos.

7.2. Discrecionalidad de la autoridad educativa para el otorgamiento de becas y calificar el aumento de cuotas

347. La accionante considera que los artículos 204, 205 y 207 de la ley cuestionada, al establecer que la autoridad educativa puede revisar los costos y el otorgamiento de becas en los servicios de educación particular, le otorgan un amplio margen de discrecionalidad que resulta violatorio de los principios de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, pues no se establecen en ley cuáles son los elementos para considerar en la evaluación de dichos rubros.

348. El argumento es **infundado**.

349. Los artículos en cuestión dicen lo siguiente:

"Artículo 204. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán otorgar becas distribuidas por nivel educativo, que cubran la impartición de dicho servicio, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial. Y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario. El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular.



"Las becas podrán consistir en la exención del pago total o parcial de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular."

"Artículo 205. Corresponde a la secretaría la asignación de las becas a las que se refiere el artículo anterior, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa; para tal efecto adoptará los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, o en su caso, emitirá los propios, en los que contemplará dicha asignación mediante comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente ley."

"Artículo 207. Con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, la ley general y la presente ley, las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, acciones de vigilancia por lo menos una vez al año, a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Estatal, deban cumplir con las disposiciones de la presente ley. Además, podrán requerir en cualquier momento información o documentación relacionada con la prestación u oferta del servicio educativo.

"Para efectos del presente artículo, las personas usuarias de estos servicios prestados por particulares podrán solicitar a las autoridades educativas correspondientes, la realización de acciones de vigilancia con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones y requisitos para impartir educación en los términos de este título, incluido el aumento de los costos que carezcan de justificación y fundamentación conforme a las disposiciones legales aplicables o que hayan sido establecidos en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio.

"Derivado de las acciones de vigilancia, si las autoridades respectivas identifican que los particulares han aumentado los costos en la prestación de los servicios educativos sin apego a las disposiciones aplicables en la materia, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar."



350. El primero de los artículos consigna un deber dirigido a los particulares que imparten educación, conforme al cual, en su programación financiera, deben tomar en cuenta que están obligados a otorgar becas distribuidas por nivel educativo, que cubran la impartición de dicho servicio, las cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial que impartan.

351. Por su parte, el segundo de los artículos transcritos señala que la secretaría será la encargada de asignar, en el sentido de seleccionar a los educandos que serán acreedores a las becas a las que se refiere el artículo previo, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa, de conformidad con los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal o, en su caso, emitirá los propios, en los que contemplará dicha asignación mediante comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente ley.

352. El último de los artículos transcritos, en lo que interesa, señala que las autoridades educativas, dentro del ejercicio de sus facultades de vigilar que la educación impartida por los particulares cumple con los estándares de calidad exigidos, podrán investigar reportes de las personas usuarias en los que denuncien aumentos injustificados en los costos de los servicios educativos y, de identificar que existen tales aumentos, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar.

353. Puede verse que respecto de las becas, la autoridad verifica que los particulares cumplan con el otorgamiento de los beneficios derivados de becas distribuidas por nivel educativo en cuanto al menos el cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios de que se trate. Sin embargo, no son los particulares quienes seleccionan a los beneficiarios de dichas becas, sino que es la propia autoridad educativa la que lo hace, teniendo como eje rector la equidad educativa, para lo cual puede apoyarse en los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal o, en su caso, emitirá los propios, en los que contemplará dicha asignación mediante comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación.



354. En opinión de la accionante, ese esquema de asignación de becas es inconstitucional porque concede una discrecionalidad excesiva a la autoridad, provocada por la falta de parámetros objetivos y razonables en la ley.

355. Ciertamente, de los artículos 14 y 16 constitucionales se derivan diversas pautas para sujetar el poder público a la ley, lo que permite que las facultades autoritarias estén acotadas de manera que su ejercicio no resulte arbitrario, propiciando, además, que los particulares sean capaces de ajustar su conducta a lo que el derecho exige de ellos, pero también anticipar posibles reacciones del orden jurídico y de las autoridades.

356. Los principios en comento demandan que las interacciones entre particulares y autoridades, preferentemente, estén definidas en la ley, para con ello fomentar la previsibilidad y la certeza en el derecho. Empero, no es exigible que toda la regulación deba estar en ley. En ocasiones es posible, incluso conveniente, que algunas previsiones se establezcan en materiales jurídicos de características distintas, tales como, por ejemplo, reglamentos o normas administrativas, consolidando un sistema que será compatible con los principios constitucionales señalados, si y sólo si permite a las personas conocer cómo modular su conducta, anticipar las reacciones del orden jurídico y el espectro de atribuciones que pueden desplegar las autoridades.

357. En precedentes de este Alto Tribunal, incluso recientes,⁷⁸ se ha reconocido la posibilidad de que determinados órganos administrativos produzcan normatividad que les sirva para hacer efectivas sus facultades, para pormenorizar o desarrollar la regulación más genérica establecida en las leyes y reglamentos a través de las llamadas cláusulas habilitantes.⁷⁹

358. Este criterio parte del hecho de que el Estado no es un ente estático y, por ende, su actividad no puede depender exclusivamente de la legislación,

⁷⁸ El último de ellos la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**, *ut supra* citada.

⁷⁹ Explicadas por este tribunal en la tesis P. XXI/2003, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página 9, con número de registro digital: 182710).



los detalles y formalidades que los procesos de su creación traen consigo, por lo que resulta constitucional la práctica legislativa de establecer cláusulas habilitantes que implican la delegación a determinados órganos administrativos del desarrollo de instituciones jurídicas previstas en la norma para regular una materia concreta y específica, únicamente precisándole bases, parámetros y fines generales. Cláusulas cuyo objetivo es ampliar las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con los gobernados, de manera que pueda hacer frente a la imposibilidad que tiene la autoridad legislativa de regular hechos dinámicos y fluctuantes, así como altamente técnicos y especializados, para lo cual es el legislador quien debe determinar y acotar la materia y alcances de su actuación normativa o regulatoria mediante disposiciones genéricas y reglas básicas que constituyen un marco o asignación directa a fin de garantizar la seguridad jurídica.

359. Pues bien, en el caso, la Ley General de Educación⁸⁰ al igual que la ley local, a través de cláusulas habilitantes, confirieron a las autoridades educativas la facultad de establecer políticas incluyentes, transversales y con pers-

⁸⁰ **Artículo 9.** Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

"I. Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación; ..."

Artículo 149. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

"...

"III. Otorgar becas que cubran la impartición del servicio educativo, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, las cuales distribuirá por nivel educativo y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario. El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular. Las becas podrán consistir en la exención del pago total o parcial de las cuotas de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular. **Corresponde a la secretaría la asignación de las becas a las que se refiere esta fracción, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa; para tal efecto emitirá los lineamientos mediante los cuales se realizará dicha asignación en comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente ley; ...**"



pectiva de género, así como expedir lineamientos que contengan los criterios para el otorgamiento de becas, siempre teniendo como ejes rectores la equidad y la excelencia en la educación.

360. Pero el margen de actuación de las autoridades educativas en el diseño de los requisitos de elegibilidad que habrán de asentarse en los lineamientos se encuentra limitado por los principios que la Constitución y las leyes en la materia establecen para el otorgamiento de becas, a saber: la inclusión, la transversalidad, la perspectiva de género, o cualquier otra condición que impida o dificulte que los educandos ejerzan su derecho a la educación con equidad y excelencia.

361. Además, las normas relativas prevén que la asignación de becas se realizará a través de comités en los que podrán participar, si lo desean, representantes de las instituciones de particulares que impartan educación, no con un rol determinante sobre los requisitos de elegibilidad –que corresponden a las autoridades–, ni decisivo respecto de a qué educandos se concede la beca, sino en virtud de su carácter de instancia ejecutora vinculada a proveer de las facilidades, estímulos o beneficios derivados de las becas.⁸¹

362. En ese sentido, este Tribunal Constitucional considera que no son inconstitucionales las normas que habilitan a las autoridades educativas para expedir lineamientos en los que se establezcan los requisitos de elegibilidad que deben reunir los educandos para hacerse acreedores a becas, así como la selección de los propios beneficiarios, en tanto que las bases y parámetros mínimos para hacerlo son observables del propio sistema normativo en materia educativa.

363. Además, es pertinente que los requisitos y criterios de elegibilidad para obtener una beca se desarrollen en lineamientos –reglas de operación–,

⁸¹ Esto puede constatarse si se revisan los siguientes lineamientos publicados por la autoridad educativa federal en el Diario Oficial de la Federación durante el año dos mil veintiuno: "*Reglas de Operación 2021. Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*", "*Reglas de Operación 2021. Becas Elisa Acuña*", "*Reglas de Operación 2021. Beca de Educación Superior. Jóvenes Escribiendo el Futuro*", "*Reglas de Operación 2021. Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*".



dado el dinamismo y pluralidad sociales, las especificidades propias de cada región del país, entre otras cuestiones, que provocan que al legislador sea exigible únicamente precisar bases y parámetros generales, mientras que los detalles y formalidades de carácter técnico o dinámico se encomienden a la autoridad administrativa. Habilidadación que además, obedece a la necesidad imperiosa de impedir que existan situaciones que coloquen a las autoridades legislativas en la imposibilidad de regular en una ley hechos o circunstancias sumamente cambiantes, respecto de los cuales aquélla en breve término puede resultar anacrónica.

364. Por último, es desacertada la lectura que la Comisión accionante realiza del artículo 207 de la ley local de educación, pues dicha norma no faculta a la autoridad educativa para determinar que ha existido un aumento injustificado en los costos de la educación y, por tanto, no es necesario que las leyes educativas fijen un parámetro para ello.

365. Una adecuada lectura de la norma en cuestión permite concluir que lo que en realidad establece es un mecanismo de colaboración institucional entre la autoridad educativa –que auxilia– y la autoridad competente –que declara– la existencia de abusos en contra de los consumidores de bienes y servicios.

366. En otras palabras, la norma bien entendida dispone que si la autoridad educativa, en el ejercicio de sus facultades de vigilar la educación que imparten los particulares, identifica que éstos han incrementado los costos ofrecidos al iniciar el ciclo escolar conforme a los criterios del mercado, y que aparezcan aceptados por las personas usuarias de los servicios en la documentación respectiva, deberá dar vista a las autoridades encargadas de la protección de los consumidores; pero en ningún momento establece que sea la autoridad educativa la encargada de calificar si el aumento de costos está o no justificado. De ahí que no sea necesario establecer en el ordenamiento educativo estatal parámetros para evaluar los costos de un servicio que se rige por las leyes de la oferta y la demanda.

367. Por lo expuesto, se **reconoce la validez** de los artículos 204, 205 y 207 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.



7.3. Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen facultades de vigilancia

368. La Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo en los artículos 209 a 219 detalla la manera en que las autoridades educativas habrán de ejercer las acciones de vigilancia que, en forma de visitas, deberán realizar por lo menos una vez al año, a los particulares que prestan servicios educativos. La accionante sostiene que dichos artículos violan los principios de legalidad, exacta aplicación, certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que no se establecen los plazos mínimos y máximos de: **(a)** anticipación para notificar el oficio/aviso a quien se visitará, y **(b)** duración de la visita o su prórroga; lo que impide a los particulares tener tiempo para preparar los materiales necesarios y estar en condiciones de atender la visita, además de que el actuar de la autoridad inspectora se tornaría indefinido.

369. Las dos aristas del argumento son **infundadas**.

370. Los artículos 209 a 219 cuestionados, a la letra, establecen lo siguiente:

"Artículo 209. Las visitas de vigilancia **se llevarán a cabo en días y horas hábiles**. Para tal efecto, se considerarán días inhábiles los establecidos en la Ley Federal del Trabajo y aquellos que se inhabiliten a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o Periódico Oficial.

"Asimismo, se considerarán horas hábiles las comprendidas en el horario de labores del plantel. **Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez, siempre y cuando sea continua**.

"La autoridad podrá de oficio, habilitar días y horas inhábiles, cuando así lo requiera el asunto, para lo cual deberá notificar previamente al particular.

"La notificación surtirá sus efectos el mismo día en que se practique su visita."



"Artículo 210. **La visita se practicará el día, hora y lugar establecidos en la orden de visita**, la misma podrá realizarse con el titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios, su representante legal o directivo del plantel.

"La orden de visita deberá contener cuando menos, con (sic) lo siguiente:

"I. Fecha y lugar de expedición;

"II. Número de oficio de la autoridad que la emite y datos de identificación;

"III. Nombre completo o denominación del particular, en su caso, nombre completo del representante legal al cual se dirige la orden de visita;

"IV. La denominación o razón social y domicilio del plantel a visitar;

"V. El señalamiento preciso de las obligaciones y documentos que se van a verificar;

"VI. La fecha y hora en que tendrá verificativo la visita;

"VII. Los datos de identificación de la autoridad que ordena la visita, nombre, cargo y firma del servidor público que emite la orden y fundamento de su competencia;

"VIII. Cita precisa de los preceptos legales y reglamentarios, indicando los artículos, párrafos y, en su caso, fracciones o incisos, en los que se establezcan las obligaciones que deben cumplir los particulares sujetos a visitar y que serán revisadas o comprobadas en la visita; y,

"IX. Los derechos y obligaciones del particular durante el desarrollo de la visita de vigilancia."

"Artículo 211. **Al iniciar la visita**, el servidor público comisionado deberá exhibir credencial oficial vigente con fotografía, expedida por la autoridad edu-



cativa y **entregará en ese acto la orden de visita a la persona con quien se entienda la diligencia.**

"En caso de que el plantel se encuentre cerrado al momento de realizar la visita, la orden se fijará en lugar visible del domicilio, circunstanciando ese hecho para los fines legales conducentes."

"Artículo 212. La persona con quien se entienda la visita será requerida a efecto de que designe dos personas que funjan como testigos en el desarrollo de la misma.

"Ante su negativa o abandono de la diligencia, serán designados por el servidor público comisionado, debiendo asentar dicha circunstancia en el acta de visita, sin que esto afecte su validez.

"Los testigos designados por el servidor público comisionado deberán ser personas que se encuentren en el lugar en el que se levante el acta. En caso de que ninguna persona se encuentre en el lugar, el servidor público comisionado hará constar tal situación en el acta, sin que ello afecte su validez y valor probatorio."

"Artículo 213. **De la visita se levantará acta circunstanciada en presencia de los testigos designados por la persona con quien se entienda la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiese negado a proponerlos.**

"Del acta se dejará copia a la persona con quien se entienda la diligencia, aunque se hubiere negado a firmarla, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del acta, siempre y cuando dicha circunstancia se asiente en la misma.

"Asimismo, en caso de que la persona con quien se entienda la visita se negara a recibir la copia del acta, el servidor público comisionado fijará copia del acta de visita levantada, en lugar visible del domicilio visitado, asentando dicha circunstancia en la misma, sin que ello afecte su validez."

"Artículo 214. En el acta de la visita se hará constar lo siguiente:



"I. Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;

"II. Nombre del servidor público que realice la visita, así como el número y fecha del oficio de comisión;

"III. Número o folio de la credencial del servidor público comisionado, así como la autoridad que la expidió;

"IV. Fecha y número de oficio de la orden de visita;

"V. Calle, número, colonia, código postal, Municipio en donde se ubique la institución visitada y, en su caso, nombre del plantel;

"VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

"VII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe testigos y, en su caso sus sustitutos. O en caso de su negativa o abandono de la diligencia, la designación de los testigos señalados por el servidor público comisionado, cuando sea materialmente posible;

"VIII. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

"IX. En su caso, el nombre de los testigos designados, domicilio y los datos de su identificación;

"X. El requerimiento para que exhiba los documentos requeridos y permita el acceso a las instalaciones del plantel objeto de la visita;

"XI. Descripción de los hechos, documentos, lugares y circunstancias que observen, con relación al objeto y alcance de la orden de visita;



"XII. La mención de los instrumentos utilizados para realizar la visita, entrevistas, filmación, entre otros;

"XIII. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entiende la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa en original, copia certificada o simple de los mismos al acta de visita;

"XIV. Las particularidades e incidentes que llegaran a surgir durante la visita;

"XV. El plazo con que cuenta el visitado para hacer las observaciones y la presentación de pruebas que estime pertinentes, respecto a lo asentado en el acta de la visita;

"XVI. La hora y fecha de conclusión de la visita; y,

"XVII. Nombre y firma del servidor público comisionado, la persona que atendió la diligencia y demás personas que hayan intervenido en la misma.

"Si la persona que atendió la diligencia o cualquiera de las personas que intervinieron en la misma, se negaren a firmar, el servidor público comisionado asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte su validez.

"Reunidos los requisitos anteriores, el acta tendrá plena validez y, consecuentemente, lo asentado en ella se tendrá por cierto y hará prueba plena de los hechos en ella asentados."

"Artículo 215. La autoridad educativa estatal, a través de los servidores públicos que realicen la visita, podrá utilizar, previa notificación al particular, mecanismos de video filmación, fotografía y entrevistas, u otro que permita el avance tecnológico para la obtención de cualquier información o dato derivado de la visita; en cuyo caso, deberán tomarse las medidas pertinentes para la utilización y protección de los datos personales de quienes participen en dichos mecanismos. Además de constar de manera expresa en la orden de visita indicando los datos que podrán recabarse con ellos."



"Artículo 216. Son obligaciones del visitado:

"I. Abstenerse de impedir u obstaculizar por cualquier medio la visita;

"II. Acreditar la personalidad que ostente, así como señalar el carácter con el que atienda la visita;

"III. Permitir y brindar facilidades para el acceso oportuno y completo a las instalaciones del plantel, documentos, equipamiento, entre otras, que se habrán de verificar;

"IV. Exhibir los documentos que exijan las disposiciones aplicables en materia educativa, conforme al objeto de la orden de visita;

"V. Proporcionar la información adicional que solicite el servidor público comisionado, conforme al objeto y alcance de la orden de visita;

"VI. Abstenerse de ocultar información y de conducirse con falsedad, dolo, mala fe, violencia, presentar documentación con alteraciones o apócrifa, así como ofrecer o entregar, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o servicios durante la visita;

"VII. Permitir al servidor público comisionado el correcto desempeño de sus funciones; y,

"VIII. Proporcionar las facilidades necesarias al servidor público comisionado y a sus auxiliares para llevar a cabo el uso de los instrumentos tecnológicos requeridos durante el desarrollo de la visita, así como, las entrevistas a las personas usuarias del servicio educativo o cualquier otra requerida para la obtención de la información, conforme al alcance y objeto de la visita."

"Artículo 217. Son derechos del visitado:

"I. Solicitar al servidor público comisionado que se identifique con credencial con fotografía expedida por la secretaría;



"II. Recibir un ejemplar de la orden de visita, así como del oficio por el que se comisionó al servidor público para llevar a cabo la diligencia;

"III. Estar presente en todo momento y lugar durante el desarrollo de la visita acompañando al servidor público comisionado;

"IV. Designar a dos testigos y, en su caso, a los sustitutos de éstos para que estén presentes en el desarrollo de la visita;

"V. Presentar o entregar durante la diligencia al servidor público responsable la documentación en original, copia simple o copia certificada que considere conveniente, lo cual se asentará debidamente en el acta de visita; y,

"VI. Formular las observaciones, aclaraciones, quejas o denuncias que considere convenientes durante la práctica de la visita o al término de la diligencia, para que sean asentadas explícitamente en el acta de visita, así como a que se le proporcione una copia de la misma."

"Artículo 218. **El visitado respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas, mediante escrito presentado ante la autoridad educativa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, el cual deberá contener lo siguiente:**

"I. Autoridad a la que se dirige;

"II. Nombre, denominación o razón social del titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios; así como la denominación autorizada de la institución;

"III. El domicilio que señala para oír y recibir notificaciones y documentos y, en su caso, la designación de la persona o personas autorizadas para el mismo efecto;



"IV. **Fecha en que se realizó la visita**, así como el número de oficio de la orden de visita;

"V. Relación detallada de la documentación e información a exhibir que haga referencia a los términos que se revisaron durante la diligencia, indicando si la documentación se presenta en original, copia certificada o copia simple, asimismo, podrá realizar las manifestaciones o aclaraciones que considere pertinentes; y,

"VI. El lugar, fecha y la firma autógrafa del titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios; tratándose de una persona moral, la de su representante legal. En caso de que el mismo, sea suscrito por una persona distinta, deberá agregar los documentos que acrediten su personalidad.

"Transcurridos los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, el representante legal o apoderado o, en su caso, el visitado, no hubieren presentado información o documentación relacionada con la misma, se entenderá que están de acuerdo en su totalidad con lo asentado en el acta de visita y se tendrá por precluido su derecho para exhibir documentación e información."

"Artículo 219. **La visita se tendrá por concluida, una vez que haya transcurrido el plazo de cinco días hábiles después del levantamiento del acta.** Por lo que, a partir del día hábil siguiente, comenzará a contabilizarse el plazo que tiene la autoridad educativa estatal para imponer las sanciones administrativas que correspondan."

371. Los preceptos transcritos muestran que la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo regula, en un capítulo específico –capítulo II, del título décimo– denominado: "De los mecanismos para el cumplimiento de los fines de la educación impartida por los particulares", los aspectos atinentes a las acciones de vigilancia que pueden ejercer las autoridades educativas a los particulares impartidores del servicio público de la educación.



372. Entre las normas citadas, la ley refiere expresamente la manera en que deben desarrollarse las visitas de vigilancia, orientadas a verificar el cumplimiento a las disposiciones del propio ordenamiento y de las leyes respectivas, así como los actos que posteriormente debe emitir la autoridad educativa, en aquellos casos en que las visitas arrojen deficiencias o irregularidades en la prestación de los servicios educativos.

a. Notificación del inicio de la visita sin anticipación

373. En lo que interesa, el artículo 210 de la legislación citada establece que las visitas de vigilancia se practicarán en el día, hora y lugar que se establezcan en *la orden respectiva*, el número de oficio y los datos de identificación de la autoridad que ordena la visita y el fundamento de su competencia, la información de las personas (particular o representante) con quienes podrá entenderse la diligencia, así como la denominación, razón social y domicilio del plantel a visitar, fecha y hora en que tendrá verificativo la visita, obligaciones y documentos que se inspeccionarán y demás requisitos que deberá contener la orden respectiva.

374. Por su parte, el artículo 211 del mismo ordenamiento señala que al iniciar la visita, el servidor público encargado de realizarla debe identificarse con credencial oficial vigente con fotografía, expedida por la autoridad educativa y, **en ese mismo momento** entregará la orden de visita a la persona con quien se entienda la diligencia.

375. De dicha normativa se sigue que la realización de las visitas de vigilancia requiere *previamente* la elaboración de una orden en la que se precise la fecha y lugar de expedición, el número de oficio, los datos de identificación de la autoridad que la emite, así como el fundamento de su competencia, el nombre completo o denominación del particular (o representante legal) a quien se dirige la orden, la fecha, hora y lugar en que tendrá verificativo la visita, así como los fundamentos legales, los motivos particulares y el puntual objeto de la diligencia.

376. Para dar certeza de quiénes son los servidores públicos autorizados para efectuar las visitas de vigilancia, la ley impone la obligación de que éstos cuen-



ten con documentación oficial expedida por la dependencia respectiva que los avale como servidores en activo y ello les acredite para practicar la visita. También, que se presenten con una orden que colme los requisitos establecidos en la ley, por medio de la cual el poder público informa al particular del ejercicio de una facultad de vigilancia acotada, para un cierto propósito, y en la que se delimite con precisión el marco dentro del cual puede actuar el visitador, misma que **se entrega en el momento de iniciar la visita de vigilancia.**

377. Así, es cierto –como sostiene la accionante– que la orden no se notifica al particular con un tiempo de anticipación suficiente, sino hasta el momento mismo en que inicia la visita. Sin embargo, a juicio de este tribunal, esa circunstancia no torna inconstitucional el procedimiento de visitas previsto en la ley impugnada, por lo siguiente:

378. Ciertamente, la notificación es un acto procesal de suma importancia para los particulares frente a los actos del poder público. Se trata de un medio de comunicación procesal funcionalmente conectado con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, la cual dispone que ninguna persona pueda ser afectada en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin haber sido oída y vencida en juicio, lo que se traduce en haber tenido la oportunidad de defenderse en forma adecuada. De suerte que la notificación constituye el mecanismo por el cual se entera al particular afectado del acto de autoridad que se notifica, lo que le permite adquirir conocimiento pleno del mismo y le concede la posibilidad de realizar las acciones que estime necesarias para defenderse del acto relativo.⁸²

379. Así, aun reconociendo la relevancia de la notificación para los efectos de las actitudes defensivas de los particulares frente al actuar de la autoridad, los propios precedentes de esta Suprema Corte han establecido que es nece-

⁸² En términos procesales, por *notificación* suele entenderse tanto al **objeto** (*esto es, al medio en sí, elegido para dar a conocer la determinación de la autoridad*), como al **objetivo** (*que haya surtido efectos legales, lo que quiere decir que para el sistema que la regula, el medio ha producido efectivamente el propósito de comunicar*).



sario atender a los fines del sistema en que se halla inserta,⁸³ en este caso, dentro de un procedimiento de vigilancia que realiza la autoridad educativa local a los particulares que prestan servicios educativos en el Estado de Michoacán.

380. Pues bien, a criterio de este Tribunal Pleno, es constitucional que la orden de visita se notifique al particular interesado (persona titular de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios) o a su representante legal, hasta el momento en que se inicia la diligencia respectiva, por tres razones que se explicarán a continuación:

381. Primera razón. Es previsible que a sabiendas de que la ley atribuye consecuencias jurídicas a ciertas irregularidades, se tienda a obstruir, simular u ocultar información. En ese sentido, el esquema de notificación elegido tiene sentido porque se buscó que no se previniera o alertara al particular a visitar, de que habría de practicarse la visita de inspección, a fin de evitar que las posibles deficiencias o irregularidades fueran ocultadas y, con ello, la visita se frustrara o resultara ociosa, al no poder lograr su finalidad de detectar la verdadera situación del lugar visitado.

382. Los particulares conocen de antemano los documentos que deben tener en orden, las condiciones en que deben prestarse los servicios educativos, los requerimientos mínimos de seguridad, salubridad y demás que deben cumplirse para el bienestar de todas las personas que acuden a los planteles educativos (educandos, familiares, personal docente, directivo, administrativo etcétera), pues, incluso de ello depende el otorgamiento de la autorización de funcionamiento o el reconocimiento de validez oficial de los estudios.

383. Aunque es responsabilidad de los particulares que prestan servicios educativos mantener esas condiciones e, incluso, mejorarlas constantemente,

⁸³ Por ejemplo, al fallar la **contradicción de tesis 193/2005**, la Segunda Sala determinó el criterio que debía prevalecer respecto de las notificaciones de inicio en un procedimiento de inspección y verificación en materia de equilibrio ecológico y protección ambiental, sobre la base de garantizar la eficacia del procedimiento y el actuar de las autoridades en una materia compleja y que afecta a todos.



pueden darse múltiples situaciones que den lugar a su inobservancia. Por ello, la ley reconoce a las autoridades educativas locales la facultad de mantener vigilancia sobre los términos y condiciones en que los particulares prestan los servicios educativos, de modo que no decaigan las condiciones de calidad que deben caracterizarlos.

384. Luego, tiene sentido que se precisara que la vigilancia de la educación que brindan los particulares, efectuada a través de visitas de inspección, satisficiera en la mayor medida posible su objetivo principal de detectar deficiencias e irregularidades, pues en la búsqueda de éstas, la secrecía de la orden de vigilancia y el carácter sorpresivo y espontáneo con que la visita debe realizarse, son factores necesarios para que el sitio a visitar no sea alterado, se hagan desaparecer, o se modifiquen prácticas en forma artificiosa, cuestiones que podrían constituir infracciones a la normativa educativa, de protección civil y otras que pudieran estar relacionadas.

385. De modo tal que es necesario procurar que el sistema de visitas de vigilancia cumpla con los objetivos para los que fue pensado, esto es, la detección de infracciones a la normativa aplicable, su prevención y atención con prontitud, a fin de evitar consecuencias indeseadas, en congruencia con la protección de los valores en juego, siempre en beneficio de quienes participan del proceso educativo y de la sociedad en general.

386. Máxime que, en materia de vigilancia del cumplimiento a las disposiciones que regulan la educación, los bienes jurídicos tutelados son de la mayor importancia: la educación, el interés superior de la infancia, su dignidad e integridad personal, garantizados en los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Federal, entre otros, que podrían verse comprometidos si se abandonara o dejara de garantizarse un eficiente control y vigilancia de la forma en que los particulares prestan el servicio público de la educación.

387. Y como ya se adelantaba, la necesidad de secrecía en las visitas de vigilancia se corrobora con el hecho de que tales actuaciones pueden ser aptas, no sólo para observar infracciones que den lugar a sanciones en los términos de las leyes educativas, sino también para advertir la realización de actos u omisiones que pudieran dar lugar a otro tipo de conductas sancionadas por el derecho.



388. Segunda razón. Si bien el esquema de notificación sin anticipación puede dar lugar a que el particular no esté en aptitud de conocer con exactitud los puntos y documentos específicos que serán revisados por el servidor público que practique la visita de vigilancia, ello no desencadena una situación de incertidumbre jurídica que deje en estado de indefensión.

389. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas, se ha pronunciado en innumerables ocasiones sobre el principio de seguridad jurídica.

390. Por ejemplo, la Segunda Sala ha sostenido (refiriéndose a la materia fiscal)⁸⁴ que dicho principio tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión; que el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias; que las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

391. Por su parte, la Primera Sala (también refiriéndose al derecho tributario) ha considerado⁸⁵ 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

⁸⁴ Jurisprudencia 2a./J. 140/2017 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL.". (Registro digital: 2015246. Segunda Sala. Décima Época. Materias constitucional y administrativa. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, página 840).

⁸⁵ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.". (Registro digital: 2002649. Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437).



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, mas 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*".

392. La seguridad jurídica es un principio⁸⁶ que expresa desde una exigencia mínima y formal el orden que debe brindar un sistema jurídico, con independencia de que éste proteja otros valores (saber a qué atenerse), hasta una exigencia

⁸⁶ La seguridad jurídica puede ser reconocida por el sistema jurídico a través de enunciados de valor o de principio. En el primer caso, mediante enunciados del tipo "la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento". En el segundo, mediante enunciados del tipo "debe procurarse la seguridad jurídica", etcétera. La diferencia entre ambos enunciados es que los primeros *expresan* que determinado estado de cosas es valioso, mientras que los segundos *prescriben* realizar determinada acción o estado de cosas que se valora positivamente. Es decir, los enunciados de principio, a diferencia de los puramente valorativos, hacen explícita su dimensión directiva o de guía de la conducta. En nuestro sistema, la seguridad jurídica está reconocida mediante enunciados de principio.



más sustantiva vinculada con la certeza y previsibilidad que debe proporcionar el sistema jurídico de que se realizarán otros principios como la libertad, la igualdad, etcétera (por ejemplo, la exigencia de taxatividad vinculada con un derecho penal liberal y democrático).⁸⁷

393. Pues bien, a juicio de este Tribunal Constitucional, la normatividad bajo análisis es acorde con ambas exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica. Por una parte, provee información que permite a los particulares que imparten educación saber cómo ajustar su actuar en la prestación de servicios educativos a lo que el sistema exige de ellos para garantizar la protección de los valores involucrados: la excelencia en la educación o la integridad de los educandos (certeza en el derecho), o de lo contrario podrían actualizar supuestos de infracción que activan la facultad sancionadora de las autoridades educativas; al tiempo que también delimita el marco dentro del cual la autoridad puede actuar en su contra, pues informa los requisitos, el procedimiento a seguir, los plazos para actuar, las sanciones y las acciones legales de defensa (contención de la arbitrariedad).

394. Y además de los artículos transcritos, cuya regularidad constitucional ahora se evalúa, la ley local de educación –artículo 226– contiene un catálogo enunciativo de las acciones que están prohibidas y pueden dar lugar a infracciones a quienes prestan servicios educativos, de modo que los particulares pueden conocer cómo moldear su conducta para no actualizar alguna de dichas hipótesis, las condiciones en que deben prestar los servicios educativos, los aspectos que pueden formar parte de una visita de vigilancia, el carácter anual de éstas y el margen bajo el cual puede actuar la autoridad competente.

⁸⁷ En la filosofía jurídica existe una discusión acerca de si la seguridad jurídica es una exigencia puramente instrumental, es decir, si sólo es valiosa en la medida en que se predica de la realización de valores sustantivos, o si la seguridad jurídica también es valiosa en sí misma, en el sentido de que en un sistema injusto, es mejor la situación en que se tiene certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, que la situación en que es imprevisible. En este último caso, no obstante, nótese que lo que diferencia a esas dos situaciones puede ser que la primera preserva, al menos, cierto grado de autonomía. Es decir, hay una conexión con otro valor sustantivo. Véase, entre otros: Lifante Vidal, Isabel, "Seguridad jurídica y previsibilidad", en *Doxa, cuadernos de filosofía del derecho*, número 36; García Manrique, *El valor de la seguridad jurídica*, ed. Fontamara, 2007.



395. Así, aunque la autoridad no adelante qué es lo que puntualmente revisará en una visita de vigilancia, los particulares conocen de antemano el conjunto de requerimientos que deben satisfacer para prestar servicios educativos y que, de ser advertidos, motivarían observaciones de la autoridad inspectora. Por tanto, el cumplimiento de esos lineamientos corresponde al prestador del servicio que debe procurarlo, verificarlo constantemente y así, evitar que sea la autoridad quien lo destaque, so pena de incurrir en infracción.

396. En suma, el hecho de que el particular no pueda anticipar cuáles serán los propósitos específicos de una visita de vigilancia, no es igual a asegurar que el sistema jurídico fomente la incertidumbre jurídica y la imprevisibilidad, pues la normativa relevante en la materia establece con precisión los términos, condiciones y requerimientos para impartir servicios educativos, la facultad de vigilancia que tiene la autoridad para verificar el cumplimiento de aquellos extremos, el procedimiento detallado bajo el cual debe hacerlo, así como las sanciones que podrían derivarse por su incumplimiento, por lo que es posible que el particular adecue su conducta a las expectativas del sistema y juzgue si el actuar de la autoridad fue excesivo.

397. Tercera razón. Por último, para este Tribunal Constitucional el modelo de notificación elegido permite garantizar que la vigilancia de la autoridad sea efectiva (primera razón), sin suprimir el derecho de los particulares que ofrecen servicios educativos de ser oídos por la autoridad vigilante (segunda razón).

398. Esto es así, porque si bien es cierto que el carácter sorpresivo de la visita eventualmente pudiera ocasionar que los particulares no tuvieran preparada la documentación necesaria u organizada la logística para facilitar la intervención del servidor público visitador –pues se informan al iniciar la diligencia–, ello no da lugar, en automático, al establecimiento de responsabilidades y la imposición de sanciones sin conceder un espacio al particular visitado.

399. En términos del artículo 218 de la legislación analizada, los particulares que prestan servicios educativos pueden hacer aclaraciones, ofrecer documentación complementaria y justificar las observaciones asentadas por el servidor público visitador en el acta de visita que al efecto se levante, lo que pueden hacer dentro de los cinco días hábiles siguientes al en que dicha acta sea firmada por los intervinientes.



400. De ese modo, la autoridad educativa adquiere el conocimiento completo de la cuestión. Por una parte, con los hallazgos que reporta en el acta de visita el servidor público que desahoga la diligencia y, por otra, con la justificación del particular visitado, la documentación en que la sustenta y las demás aclaraciones que estime pertinentes, con lo que, en definitiva, está en condiciones de determinar si las observaciones efectuadas se superan o no y si las cuestiones no subsanadas, en su caso, ameritan la imposición de sanciones, cuáles y la individualización correspondiente.

401. Entonces, en el contexto que se analiza, el desconocimiento de los puntos específicos que se revisarán en la visita de vigilancia no provoca que la sanción que, en su caso, emita la autoridad educativa, suceda sin la intervención del particular afectado, por lo que no se contraviene el mandato constitucional que impone la obligación de garantizar el derecho de escucha y defensa previamente al acto privativo.

402. Sin dejar de lado, además, dos cosas: (i) la imposición de sanciones requiere la sustanciación del procedimiento previsto *ex profeso* para ello, regulado por los artículos 222 a 225 de la ley de educación local, en el cual, los particulares pueden alegar, probar y hacerse escuchar previo a la imposición de la sanción que corresponda; y, (ii) que en términos del artículo 237 de la misma ley,⁸⁸ los particulares que prestan servicios educativos tienen a su alcance otros mecanismos legales para controvertir, de ser el caso, tanto el actuar arbitrario del servidor público que practique la visita de vigilancia, como la justificación, la motivación y fundamentación de las sanciones que imponga la autoridad educativa con motivo de infracciones a la normativa en la materia.

403. Por tanto, por lo explicado, es **infundado** que el esquema de notificación establecido en la ley sea inconstitucional.

⁸⁸ "Artículo 237. En contra de las resoluciones emitidas por la autoridad educativa estatal en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios y los trámites y procedimientos relacionados con los mismos, con fundamento en las disposiciones de esta ley y las normas que de ella deriven, el afectado podrá optar entre interponer el recurso de revisión o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda. ..."



b. Plazo para concluir visitas y prórrogas, en su caso

404. Al respecto, cabe recordar que la Comisión accionante acusa que la legislación impugnada es deficiente, en tanto, entre sus disposiciones, no establece con precisión el plazo de duración de las actuaciones de la autoridad educativa al ejercer sus facultades de vigilancia, lo que fomenta que su actuación pueda volverse indefinida.

405. La pretensión esencial de quien esto promueve consiste en que la ley no establece un plazo máximo de duración de las visitas de vigilancia o, en su caso, de la prórroga o prórrogas que podrán ordenarse.

406. Esto es **infundado**.

407. De la interpretación sistemática de diversos de los artículos precisados como reclamados en este punto, es posible concluir que sí existe un plazo máximo de duración de las visitas de vigilancia que, por regla general, es de un día hábil, así asentado en la orden que justifique la visita.

408. Es posible llegar a esa conclusión si se tienen en cuenta, en conjunto, lo que establecen los artículos 209, 210, 213, 214, 218 y 219 impugnados.

409. Del primero de esos artículos establece que las visitas de vigilancia se llevarán a cabo en días y horas hábiles, así como "*que toda diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez, **siempre y cuando sea continua***", además, que de ser necesario –por así requerirlo el asunto de que se trate–, la autoridad puede, de oficio, habilitar días y horas inhábiles, con el único requisito de notificar previamente al particular.

410. El artículo 210 establece que *la visita se practicará en el día*, hora y lugar puntalmente establecidos en la orden respectiva; asimismo, que uno de los requisitos formales que debe incluirse en dicha orden, es *la fecha* y hora en que habrá de practicarse.

411. Luego, el artículo 213 dispone que para reportar todo lo ocurrido y detectado en la visita, se levantará un acta circunstanciada en presencia de dos



testigos designados por la persona con quien se entienda la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiese negado a proponerlos.

412. Además, el artículo 214 establece que en el acta circunstanciada de la visita que al efecto se levante, debe hacerse constar el lugar, la fecha y hora del inicio de la diligencia, así como también la hora y fecha de su conclusión.

413. Por último, los artículos 218 y 219 de la ley establecen, respectivamente, que dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, la persona visitada podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas que estime necesarias respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita; que si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de levantamiento del acta de visita no se formula manifestación alguna por el visitado o su representante legal, se entenderá que están de acuerdo en su totalidad con lo asentado en el acta de visita y se tendrá por precluido su derecho para exhibir documentación e información; y que **la visita se tendrá por concluida** una vez que haya transcurrido el plazo de cinco días hábiles después del levantamiento del acta.

414. Puede verse entonces, que conforme a esos preceptos de la legislación bajo análisis, sí existe definición del momento en que concluyen las visitas de vigilancia, esto es, dentro del día hábil que puntualmente se precisa en el oficio de visita que la ordena, salvo que, por las circunstancias particulares del asunto, para su eficaz cumplimiento, sea necesario extender la visita a horas inhábiles, o a los días subsiguientes, siempre que la actuación de la autoridad sea continua y se notifique previamente al particular, según dispone el artículo 209 mencionado.

415. Ello, se corrobora si se tiene en cuenta que al establecer tanto los requisitos formales de la orden de visita, como las cuestiones que deben asentarse en el acta circunstancia de visita, los artículos 210 y 214, respectivamente, de la ley local de educación, establecen que debe asentarse la *fecha* de la vista, y por tal se entiende una data fija, es decir, el día hábil determinado para la completa realización de la diligencia, a menos que en su desahogo se susciten cuestiones que razonadamente requieran su ampliación. Caso en el que, por imperativo del artículo 16 constitucional, deberá fundarse y motivarse la ampliación del plazo general previsto para la atención de la visita.



416. Aunado a que, si esto no fuera así, es decir, si la ley contemplara un plazo distinto al de un día hábil para la práctica de la visita de vigilancia, carecerían de todo sentido las diversas disposiciones que se refieren a la presencia de testigos de asistencia que en todo momento den fe de la actuación de la autoridad y cuya firma es requerida en el acta circunstanciada que se levanta al concluir, ya que por tratarse de personas designadas en el lugar a inspeccionar, que de modo efímero pudieron encontrarse en ese sitio, cuya localización y citación para horas inhábiles o días subsiguientes podría resultar complicado, es que se robustece esta lectura según la cual el plazo genérico de duración de las visitas es tan sólo por el día hábil, en principio, señalado en la orden que la autoriza.

417. Además, y si quedara alguna duda al respecto, la propia ley precisa que una vez levantada el acta circunstanciada de visita, la cual, como ya se explicó, se entiende realizada y concluida en la fecha fija indicada puntualmente en el acto de autoridad que la ordena, existe un plazo de cinco días hábiles para que el particular visitado formule cuanta manifestación estime oportuna para la aclaración o precisión de hallazgos consignados en dicho documento y, de no hacerlo, se entiende definitivamente concluida la visita originada por virtud de una orden específica.

418. Consecuentemente, también es **infundada** esa arista del argumento, pues el actuar de la autoridad educativa cuando realiza visitas de vigilancia no se torna indefinido, dado que es ostensible que la ley establece el momento en que concluye el ejercicio de la facultad de inspección específica que haya tenido lugar a propósito de una determinada orden de visita y, por tanto, no se deja en estado de incertidumbre a los particulares que imparten educación.

419. En consecuencia, se **reconoce la validez** de los artículos 209 a 219 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitantes

420. La parte accionante sostiene que el artículo 214, último párrafo, de la ley impugnada viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos



en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues establece que reunidos los requisitos previstos en las distintas fracciones de ese precepto legal, el acta de visita tendrá plena validez, lo asentado en ella se tendrá por cierto y constituye prueba plena de los hechos ahí asentados, no obstante, el sistema normativo no menciona que el funcionario público visitador cuente con fe pública. Además, en el sistema jurídico procesal mexicano todas las pruebas admiten prueba en contrario. Muestra de ello es que, en artículos posteriores de la misma ley, se señala que los particulares pueden rendir pruebas de descargo para desvirtuar lo asentado en el acta de visita.

421. Puede verse que el planteamiento del organismo local garante se descompone en dos argumentos: uno, el de la ausencia de fe pública como un aspecto que produce incertidumbre al particular sobre la calidad oficial de quien practica la diligencia; otro, el relativo a que una prueba plena no admite prueba en contrario.

422. Los dos argumentos son **infundados**.

423. El artículo 214 de la ley local de educación señala (se resalta la porción normativa específicamente cuestionada):

"Artículo 214. En el acta de la visita se hará constar lo siguiente:

"I. Lugar, fecha y hora del inicio de la diligencia;

"II. Nombre del servidor público que realice la visita, así como el número y fecha del oficio de comisión;

"III. Número o folio de la credencial del servidor público comisionado, así como la autoridad que la expidió;

"IV. Fecha y número de oficio de la orden de visita;

"V. Calle, número, colonia, código postal, Municipio en donde se ubique la institución visitada y, en su caso, nombre del plantel;



"VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

"VII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia para que designe testigos y, en su caso, sus sustitutos. O en caso de su negativa o abandono de la diligencia, la designación de los testigos señalados por el servidor público comisionado, cuando sea materialmente posible;

"VIII. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y, en su caso, la descripción del documento con lo que lo acredite;

"IX. En su caso, el nombre de los testigos designados, domicilio y los datos de su identificación;

"X. El requerimiento para que exhiba los documentos requeridos y permita el acceso a las instalaciones del plantel objeto de la visita;

"XI. Descripción de los hechos, documentos, lugares y circunstancias que observen, con relación al objeto y alcance de la orden de visita;

"XII. La mención de los instrumentos utilizados para realizar la visita, entrevistas, filmación, entre otros;

"XIII. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa en original, copia certificada o simple de los mismos al acta de visita;

"XIV. Las particularidades e incidentes que llegaran a surgir durante la visita;

"XV. El plazo con que cuenta el visitado para hacer las observaciones y la presentación de pruebas que estime pertinentes, respecto a lo asentado en el acta de la visita;



"XVI. La hora y fecha de conclusión de la visita; y,

"XVII. Nombre y firma del servidor público comisionado, la persona que atendió la diligencia y demás personas que hayan intervenido en la misma.

"Si la persona que atendió la diligencia o cualquiera de las personas que intervinieron en la misma, se negaren a firmar, el servidor público comisionado asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte su validez.

"Reunidos los requisitos anteriores, el acta tendrá plena validez y consecuentemente, lo asentado en ella se tendrá por cierto y hará prueba plena de los hechos en ella asentados."

424. En precedentes de esta Corte se ha explicado que los documentos públicos que producen las autoridades por virtud de su actuar tienen una calidad privilegiada, ya que gozan de características que permiten depositar en ellos un alto nivel de credibilidad, de tal suerte que las disposiciones que les confieren validez y mencionan que constituyen prueba plena no son inconstitucionales.⁸⁹

425. Por documentos públicos se entienden aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, **o los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones;** además, la calidad de públicos se demuestra por la presencia, sobre los documentos, de elementos gráficos que permiten atribuirle su autoría a una autoridad, tales como sellos, firmas, claves, autorizaciones, logotipos u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

⁸⁹ Véase, por todas, la ejecutoria relativa al **amparo directo en revisión 945/2018**, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia de ocho de mayo de dos mil diecinueve. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández (ponente) y los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reservó el derecho de formular voto concurrente. De esta decisión derivó, entre otras, la tesis 1a. LXXII/2019 (10a.), de rubro: "DOCUMENTAL PÚBLICA. EL VALOR PROBATORIO QUE ASIGNA EL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ABROGADO, NO ES ABSOLUTO.". (Registro digital: 2020453. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia penal. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 69, Tomo II, agosto de 2019, página 1315).



426. En el contexto normativo de que se trata, el acta de visita que levanta el funcionario que practica la diligencia cumple con las características de un documento público, ya que es encomendada por la ley a un funcionario público adscrito a la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán, **en el ejercicio de sus funciones de vigilancia** asignadas mediante un oficio de comisión, que junto con la orden de visita que lo faculta para actuar y una identificación expedida por la propia dependencia, se muestran al particular visitado al iniciar la diligencia;⁹⁰ además, el propio documento –acta– que se levanta al terminar la diligencia, contiene diversos elementos que le proveen autenticidad, como el membrete de la dependencia que la realiza, los datos del funcionario que la realizó, del particular y plantel visitados, de las personas que participan como testigos de asistencia, así como las firmas de todos los intervinientes.

427. En ese sentido, si bien el ordenamiento no da cuenta de la fe pública de los funcionarios adscritos a la Secretaría de Educación local que practican las visitas de vigilancia, lo cierto es que el documento que expiden es público en tanto lo hacen en ejercicio de sus funciones de vigilancia. La ausencia de fe pública no hace dudar de la calidad del autor de la diligencia, pues previo a iniciarla se identifica ante el particular con la documentación oficial que lo faculta para actuar; ni tampoco de la autenticidad del documento que emite, pues contiene datos suficientes para atribuir su autoría a ese preciso funcionario que la autoriza con su firma.

428. Por otra parte, si bien es evidente que los documentos públicos tienen una naturaleza *privilegiada* debido a que poseen dos requisitos de carácter esencial, a saber, la autoría pública que deriva de la legitimación de su autor y la forma pública que es exigida por la propia ley; ello no impide oponerles prueba en contrario.

429. Es necesario distinguir dos elementos que están presentes en la valoración de una documental pública. Frente a ella, el evaluador debe verificar, como

⁹⁰ Incluso, en términos del artículo 217, fracciones II y VI, de la ley de educación local, es derecho del particular visitado recibir un ejemplar del oficio de comisión del funcionario público que practicó la diligencia, de la orden de visita y una copia del acta de visita en la que consten todas las observaciones que se hayan formulado durante el desahogo de la diligencia.



aspectos fundamentales: (i) la autenticidad del documento; y, (ii) la atribución de su eficacia probatoria (lo que se pretende probar). Así, tales elementos están íntimamente relacionados, en virtud de que la eficacia del documento depende, en primer plano, de su autenticidad.

430. La autenticidad depende del autor del documento, pues es lo que le confiere certeza, por lo que la verificación documental consiste en la determinación de la autoría del documento por un funcionario público, por ello, puede decirse que el documento público goza de una presunción de autenticidad que la ley dispone.

431. Regularmente, la documental pública tiene el carácter de prueba tasada o legal respecto de determinados extremos, como son la existencia del documento, la fecha de su emisión, el funcionario que lo emitió y los intervinientes. Por esa circunstancia, la doctrina ha considerado que el documento público goza de eficacia privilegiada, la cual no puede ser ignorada al momento de valorarlo.

432. Sin embargo, esa eficacia privilegiada no es absoluta.

433. En el caso bajo análisis, el documento público –acta de visita– se confecciona con intervención del particular afectado. El primer párrafo del artículo 218 de la legislación en análisis⁹¹ permite al visitado, respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, la posibilidad de exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas para desvirtuarlos; esto es, el sistema concede a los particulares visitados la oportunidad de participar de la corrección del documento público, al permitirles señalar cuestiones útiles para adecuar su contenido a la realidad.

434. Además, una vez perfeccionado el documento público y, en caso de que éste sea utilizado por la autoridad educativa local como fundamento para iniciar el procedimiento sancionatorio a que se refieren los artículos 222 a 225

⁹¹ "Artículo 218. El visitado respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas, mediante escrito presentado ante la autoridad educativa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita, el cual deberá contener lo siguiente: ..."



de la ley educativa analizada, en términos del primer artículo mencionado,⁹² el particular tiene una nueva oportunidad para exponer lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.

435. Es decir, el valor legal que en su caso, la autoridad educativa asigne al acta de visita, en torno a que hace prueba plena de los hechos y circunstancias ahí consignados, goza de una *presunción de validez* que le es otorgada por la ley, pero esto no retira el derecho de los particulares de demostrar su falsedad mediante una prueba en contrario.

436. Cuando existe colisión entre el documento público y otros medios de prueba, la veracidad del primero puede desvanecerse a través de la valoración de pruebas en contrario. Dicho con otras palabras, el documento público constituye una prueba plena de su contenido hasta en tanto no sea demostrada su falsedad.

437. La expresión "*prueba plena*" corresponde a un aspecto de autenticidad del documento público y de su eficacia probatoria, mientras no sea desvirtuada. La falsedad de un documento puede evidenciarse si se demuestra la ausencia de alguno de los requisitos formales exigidos para su emisión, como la autoría de un funcionario público, que el objeto de la diligencia se encuentre dentro de sus límites competenciales, que estén presentes las expresiones gráficas o signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, etcétera.

438. En resumen, la circunstancia de que el legislador haya establecido que al reunirse los requisitos exigidos por el artículo 214 analizado, el acta de visita será válida y hará prueba plena, se refiere a que goza de los referidos elementos formales, sin que ello signifique que reviste un alcance probatorio incontrovertido.

⁹² Artículo 222. Para imponer una sanción, la autoridad educativa estatal deberá notificar previamente al particular del inicio del procedimiento, para que éste, dentro de los quince días hábiles siguientes, exponga lo que a su derecho convenga, adjunte los medios de prueba que obren en su poder y ofrezca las pruebas que ameriten algún desahogo.

"El particular deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el inicio del procedimiento. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior."



ble. Aun cuando se trate de una documental pública y por sí sola pueda ser suficiente para que la autoridad educativa inicie el procedimiento sancionatorio correspondiente, ello no releva a dicha autoridad de la obligación de valorar, si existen, las demás pruebas que integren el acervo probatorio de manera conjunta.

439. Así, el que la ley califique al acta de visita como una prueba plena no veda el derecho del particular visitado de ofrecer pruebas en contrario para sostener su defensa, ni tampoco suprime la obligación de la autoridad educativa de valorar todo el material probatorio que se reúna sobre un mismo asunto, por lo que, en ese sentido, según se adelantó, resulta infundado el argumento de la comisión accionante.

440. Consecuentemente, se **reconoce la validez** del último párrafo del artículo 214 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

7.5. Sanciones administrativas

441. El organismo local de protección de los derechos humanos sostiene que el artículo 227 de la ley cuestionada, en el que se prevén las sanciones que pueden imponerse a los particulares que prestan servicios educativos, contraviene los principios de legalidad, razonabilidad jurídica y proporcionalidad, previstos en los artículos 14, 22 y 30, constitucionales, por tres motivos: **(a)** no indica cuáles son conductas graves y eso impide sancionar adecuadamente; **(b)** no permite el libre arbitrio, porque no se toman en cuenta las circunstancias personales del infractor en la comisión del hecho; y, **(c)** en el caso de la revocación de la autorización, del retiro de reconocimiento de validez oficial y de la clausura del plantel, se trata de sanciones fijas que no permiten a la autoridad optar entre un mínimo y un máximo.

442. Los tres planteamientos son **infundados**.

443. El artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe la imposición de penas degradantes, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.⁹³

⁹³ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y



444. En diversos precedentes tanto del Pleno como de las Salas de este Tribunal Constitucional, se ha explicado que aunque la redacción de esa norma constitucional luzca dirigida a la materia penal, en tanto alude a "pena" y a "delito", es aplicable a todas las sanciones, con independencia de la materia (administrativa, civil, mercantil, laboral) de que se trate, pues lo que se procura es la adecuación entre la gravedad de la conducta que es reprochada y la sanción condigna.⁹⁴

445. También, este Tribunal Pleno ha determinado que el poder punitivo del Estado no se manifiesta únicamente en el derecho penal, pues existen sanciones de otra naturaleza, como las correspondientes al derecho administrativo sancionador que, aunque tiene principios constitucionales propios, se nutre, con sus modulaciones y en lo que sea compatible, de los principios del derecho penal.⁹⁵

446. Y según se adelantaba en el primer subapartado de este tema, los particulares que imparten educación prestan un servicio público que debe ser de calidad y cumplir con ciertos fines; asimismo, que el control y la vigilancia de que dicho servicio se preste en condiciones adecuadas y cumpla con los fines previstos, corre a cargo de las autoridades educativas competentes. De ahí que, cuando la autoridad educativa local sanciona a los particulares, en congruencia con lo establecido en los precedentes de esta Corte,⁹⁶ actúa en la faceta de

cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser **proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado** ..."

⁹⁴ Véase, por todas, la jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), de la Primera Sala, que lleva por rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". (Registro digital: 160280. Décima Época. Materias constitucional y penal. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503).

⁹⁵ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.". (Registro digital: 174488. Pleno. Novena Época. Materias constitucional y administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565).

⁹⁶ Véase la tesis 1a. XXXV/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.". (Registro digital: 2013954. Primera Sala. Décima Época. Materia administrativa. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 441).



"Estado-policía" del derecho administrativo sancionador, porque está vigilando que el desempeño de esta actividad de interés público no contravenga las prohibiciones que, a modo de "tipos" administrativos, se prevén en las leyes de la materia,⁹⁷ y que pueden dar lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de los particulares que prestan el servicio público.

447. Teniendo claro todo lo anterior, toca ahora evaluar la regularidad constitucional del artículo 227 impugnado, que debe leerse en conjunción con el diverso 226 del propio ordenamiento. Dichos artículos son del tenor literal siguiente:⁹⁸

"Artículo 226. Se consideran infracciones de quienes prestan servicios educativos:

"I. Incumplir cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 200;

"II. Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

"III. Suspender actividades escolares o extraescolares en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

"IV. No utilizar los libros de texto que la secretaría haya distribuido para la educación primaria y secundaria;

"V. Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica;

"VI. Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos;

⁹⁷ En el caso de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, los "tipos" administrativos que dan lugar a sanciones se encuentran establecidos en el **artículo 226**, transcrito *ut supra*.

⁹⁸ Los preceptos mencionados coinciden en lo esencial con los artículos 170 y 171 de la Ley General de Educación.



"VII. Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;

"VIII. Realizar o permitir la difusión de publicidad dentro del plantel escolar que no fomente la promoción de estilos de vida saludables en alimentación, así como la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos;

"IX. Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los educandos o que menoscaben su dignidad;

"X. Ocultar a las madres y padres de familia o tutores, las conductas de los educandos menores de dieciocho años que notoriamente deban ser de su conocimiento;

"XI. Oponerse a las actividades de vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna;

"XII. Contravenir las disposiciones contempladas en la ley general y la presente ley, en lo referente a la rectoría del Estado en la educación, sus fines y criterios;

"XIII. Incumplir con lo establecido en la ley, relacionado con las medidas de protección y el cuidado necesarios para preservar la integridad física, psicológica y social de los educandos, incluida la obligación de hacer del conocimiento de la autoridad competente la posible comisión de delitos en su contra;

"XIV. Administrar medicamentos a los educandos, sin previa prescripción médica y consentimiento informado de sus madres, padres o tutores;

"XV. Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes;

"XVI. Expulsar, segregarse o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje; obligar a los



educandos a someterse a tratamientos médicos para condicionar su aceptación o permanencia en el plantel, o bien, presionar de cualquier manera a sus madres y padres de familia o tutores para que se los realicen, salvo causa debidamente justificada a juicio de las autoridades educativas;

"XVII. Incumplir con las medidas correctivas o precautorias derivadas de las visitas;

"XVIII. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

"XIX. Incumplir con lo dispuesto en el artículo 206;

"XX. Impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente;

"XXI. Cambiar de domicilio sin la autorización previa de las autoridades educativas competentes;

"XXII. Otorgar revalidaciones o equivalencias sin observar las disposiciones aplicables;

"XXIII. Retener documentos personales y académicos por falta de pago;

"XXIV. Condicionar la prestación del servicio público de educación a la adquisición de uniformes y materiales educativos, así como de actividades extraescolares;

"XXV. Omitir dar a conocer por escrito a las personas usuarias de los servicios educativos, previamente a la inscripción para cada ciclo escolar, el costo total de la colegiatura o cualquier otra contraprestación;

"XXVI. Difundir o transmitir datos personales sin consentimiento expreso de su titular o, en su caso, de la madre o padre de familia o tutor; e,



"XXVII. Incumplir cualquiera de los demás preceptos de esta ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella."

"Artículo 227. Las infracciones enumeradas en el artículo anterior serán sancionadas de la siguiente manera:

"I. Imposición de multa, para lo cual se estará a los siguientes criterios:

"a) Multa por el equivalente a un monto mínimo de cien y hasta máximo de mil veces de la Unidad de Medida y Actualización, en la fecha en que se cometa la infracción, respecto a lo señalado en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII, X, XVI, XVII, XXIV y XXV del artículo 226 de esta ley;

"b) Multa por el equivalente a un monto mínimo de mil y un, y hasta máximo de siete mil veces de la Unidad de Medida y Actualización, en la fecha en que se cometa la infracción, respecto a lo señalado en las fracciones XI, XII, XIII, XXI, XXII, XXIII, XXVI y XXVII del artículo 226 de esta ley;

"c) Multa por el equivalente a un monto mínimo de siete mil y hasta máximo de quince mil veces de la Unidad de Medida y Actualización, en la fecha en que se cometa la infracción, respecto a lo señalado en las fracciones VII y XIV del artículo 226 de esta ley; y,

"d) Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia;

"II. Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente respecto a las infracciones señaladas en las fracciones IX y XV del artículo 226 de esta ley. La imposición de esta sanción no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa de las señaladas en el inciso b) de la fracción anterior; o,

"III. Clausura del plantel, respecto a las infracciones señaladas en las fracciones XVIII, XIX y XX del artículo 226 de esta ley.

"Si se incurriera en las infracciones establecidas en las fracciones XIV, XV y XXVII del artículo anterior, se aplicarán las sanciones de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten."



448. La transcripción anterior pone en evidencia que la ley contempla tres tipos de sanción, a saber: **(I)** multa; **(II)** revocación de autorización o retiro del reconocimiento; y, **(III)** clausura del plantel. Además, tres son los rangos de multa (100 a 1,000; 1,001 a 7,000; y, 7,000 a 15,000 veces la Unidad de Medida y Actualización [UMA]) que podrán imponerse, según la fracción del artículo 226 en que se encuentre prevista la conducta sancionada; rangos que podrán duplicarse en caso de reincidencia.

449. Es **infundado** que la circunstancia de que no se precise si la infracción es grave o no grave impida sancionar adecuadamente porque, en el caso, dicho criterio no es el determinante para que la autoridad educativa elija la sanción que corresponde, ya que la propia ley señala con precisión la sanción que corresponde a cada conducta, en función de la fracción del artículo 226 en que se encuentra prevista.

450. Por tanto, si la ley no califica expresamente ni hace una división de las infracciones en función de su nivel de gravedad, ello no impide que la autoridad educativa imponga la sanción que corresponda, pues el propio precepto suministra las bases para hacerlo, mediante una remisión a las distintas fracciones del artículo 226 del propio ordenamiento.

451. Además, es evidente que el criterio establecido por el legislador para sancionar las infracciones ya contiene un balance en ese sentido: las más leves son sancionadas con una multa de cien a mil veces la UMA; las moderadas con una multa que puede ir desde mil y una y hasta siete mil veces la UMA; las severas con multa que puede ir desde siete mil y hasta quince mil veces la UMA; mientras que las especialmente graves son sancionadas con la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento y la clausura del plantel.

452. Y este esquema de descripción de las sanciones mediante remisión expresa a la fracción que prevé la infracción a la que es correlativa, provee certeza jurídica a los particulares que prestan servicios educativos, ya que pueden conocer con precisión las conductas que deben evitar, así como las sanciones a las que podrían hacerse acreedores en caso de incumplir alguna de ellas.



453. Por otro lado, también es **infundado** que exista una ausencia de arbitrio de la autoridad educativa facultada y que ello pudiera ocasionar la imposición de multas excesivas.

454. Ciertamente, esta Corte ha entendido que una multa es excesiva cuando no concede a la autoridad facultada para imponerla, un margen de actuación suficiente que le permita fijar un monto que guarde una relación de proporcionalidad entre los efectos de la conducta punible –lo grave de la afectación que produce en la realidad– y las condiciones de la persona infractora –sus posibilidades económicas, si es reincidente, etcétera–.⁹⁹

455. Sin embargo, para este Tribunal Pleno, las multas previstas en el artículo 227 en cuestión, no podrían resultar excesivas porque la autoridad sancionadora cuenta con un margen de discrecionalidad para realizar la individualización correspondiente, pues de acuerdo con el artículo 228 de la ley,¹⁰⁰ debe hacerlo atendiendo a las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que de hecho se hayan producido o puedan producirse a los educandos, lo grave de esos efectos producidos por la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

456. Por tanto, dado que la autoridad educativa sancionadora puede graduar el nivel de reproche dentro de parámetros que establecen mínimos y máximos de veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la época de la infracción, y debe hacerlo además tomando en cuenta las circunstancias que rodean al hecho (tipo de infracción, la intensidad de su afectación

⁹⁹ Puede consultarse la jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.". [Registro digital: 200347. Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, julio de 1995, página 5].

¹⁰⁰ "Artículo 228. Para determinar la sanción, se considerarán las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

"Las sanciones serán aplicadas dependiendo de la gravedad de la falta, preservando en todo momento los derechos de los educandos."



a los usuarios de los servicios, entre otras), así como los factores personales del particular infractor (condición socioeconómica, intencionalidad de la conducta, si se trata de reincidencia, etcétera), se concluye que, en abstracto, las multas previstas en la ley cuestionada son compatibles con el estándar constitucional exigible.

457. Por último, también es **infundado** que las sanciones consistentes en la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios y la clausura del plantel sean inconstitucionales por constituir sanciones fijas.

458. Es innegable que las sanciones en cuestión son fijas en tanto no es posible modularlas dentro de un cierto parámetro –un mínimo y un máximo– como sucede por ejemplo con las multas. Es decir, no es posible revocar la autorización tan sólo un poco, o clausurar parcialmente. Por tanto, el criterio de gradualidad no es oponible a sanciones como las que ahora se analizan, que fueron pensadas para asegurar, de una vez y por todas, que no se sigan generando afectaciones a los bienes jurídicos protegidos.

459. En ese sentido, la constitucionalidad de las sanciones en comento no puede medirse desde la perspectiva de la gradualidad –que tengan un mínimo y un máximo– o de la discrecionalidad de la autoridad facultada para imponerlas, sino en todo caso, pueden estar sujetas únicamente al cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad de las sanciones previsto en el artículo 22 constitucional, cuando no exista una proporción y razonabilidad suficiente entre la magnitud de la sanción y la gravedad de la infracción cometida.

460. Veamos pues si existe proporción entre la sanción y la gravedad de la infracción que la amerita.

461. En sintonía con el catálogo de infracciones previsto en el artículo 226 de la ley local de educación, la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios y la clausura del plantel, son aplicables a las siguientes infracciones:



Infracción	Sanción
Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los educandos o que menoscaben su dignidad. [fracción IX]	Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios. ¹⁰¹
Promover en los educandos, por cualquier medio, el uso de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes. [fracción XV]	
Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo. [fracción XVIII]	Clausura del plantel.
Incumplir lo dispuesto en el artículo 206 (informar en documentación y publicidad cuando los estudios no tienen reconocimiento de validez oficial). [fracción XIX]	
Impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente. [fracción XX]	

462. Véase que la revocación de la autorización o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios proceden cuando el particular que imparte educación fomente o tolere actividades que impliquen poner en riesgo la salud, la seguridad o la dignidad de los educandos. La revocación de la autorización tiene por efecto la clausura inmediata de los servicios educativos que la requieren, esto es, educación *inicial, preescolar, primaria, secundaria o normal*. Mientras

¹⁰¹ "Artículo 230. La revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate.

"El retiro de los reconocimientos de validez oficial de estudios, producirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifique la resolución definitiva, por lo que los estudios realizados mientras que la institución contaba con el reconocimiento, mantendrán su validez oficial para evitar perjuicios a los educandos.

"A fin de que la autoridad que dictó la resolución adopte las medidas necesarias para evitar perjuicios a los educandos, el particular deberá proporcionar la información y documentación que en términos de las disposiciones normativas, se fijen."



que el retiro del reconocimiento no suspende, en principio, la prestación del servicio, pero sustrae los estudios de educación *media superior* y *superior* del Sistema Estatal Educativo, por lo que pierden su validez oficial.

463. Por otra parte, es procedente la clausura del plantel cuando el particular engañe a los potenciales usuarios de los servicios educativos, haciéndoles creer que cuenta con la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios sin tenerlo realmente.

464. En ese sentido, la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez, así como la clausura del plantel previstas en las fracciones II y III del artículo 227 reclamado, no constituyen sanciones desproporcionales de las proscritas en el artículo 22 constitucional, pues se considera que existe proporción y razonabilidad suficiente entre la magnitud de la sanción y la gravedad de la infracción cometida, dado que son impuestas con motivo de la puesta en peligro de la integridad de los educandos y del engaño a las personas usuarias de los servicios educativos, por lo que es evidente que se atiende al daño causado al bien jurídico protegido. Además, son medidas instrumentalmente adecuadas para evitar que el daño se siga ocasionando, pues al suspender la prestación de los servicios educativos o desincorporar del Sistema Educativo Estatal (tratándose de estudios de educación media superior y superior), los valores jurídicos protegidos no continúan viéndose afectados.

465. En esa tesitura, a juicio de este Tribunal Pleno, se encuentra justificada la revocación de la autorización, el retiro del reconocimiento de validez oficial y la clausura del plantel cuando el particular fomente o tolere actividades que pongan en riesgo a la comunidad estudiantil, imparta servicios educativos sin tener la autorización correspondiente, o afirme falsamente impartir educación con validez oficial, en virtud de que resulta obligado que la autoridad educativa evite a toda costa que se afecten la salud, la integridad y la dignidad de los educandos o se defraude la confianza que los consumidores de servicios educativos depositan en los particulares que prestan esos servicios.

466. Sin duda las sanciones que se analizan pueden verse como afectaciones al particular al que se imponen, pues impiden que siga prestando el servicio público de la educación. Sin embargo, esa situación es imputable a su



conducta, al no velar por la integridad de los educandos o al engañar al público sobre los servicios que ofrece. Máxime que los posibles perjuicios que pudiera resentir el particular que imparte educación guardan proporción con la afectación al bien jurídico que se pretende proteger, consistentes, como se dijo, en la salvaguarda de la salud, seguridad, integridad y dignidad de los educandos, así como la confianza de los usuarios de servicios educativos en los particulares que realizar dicha actividad de interés público.

467. Consecuentemente, se **reconoce la validez** del artículo 227 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Tema 8. Indebida regulación de las becas

468. En el *décimo* concepto de invalidez, la Comisión Estatal considera inconstitucional el artículo 29, fracción I, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, porque, a su juicio, los numerales 3o. y 4o. constitucionales prevén un sistema de becas para el educando y para la familia de éste, si está en condiciones de vulnerabilidad, pero los artículos impugnados generan inseguridad porque: no incluyen a la familia como beneficiario de las becas, no establecen como obligación del Estado otorgar becas, no fijan las bases generales para entregar becas, lo que permite la arbitrariedad, y no considera la pertenencia a una familia con marginalidad como elemento para otorgar becas.

469. El artículo impugnado, en la parte relevante, señala lo siguiente:

"Artículo 29. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y **con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona**, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

"I. Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas y demás apoyos económicos que prioricen a los educandos que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación;

"II. Impulsar, en coordinación con las autoridades en la materia, programas de acceso gratuito a eventos culturales para educandos en vulnerabilidad social;



"III. Apoyar conforme a las disposiciones que, para tal efecto emitan las autoridades educativas, a estudiantes de educación media superior y de educación superior con alto rendimiento escolar para que puedan participar en programas de intercambio académico en el país o en el extranjero;

"IV. Celebrar convenios para que las instituciones que presten servicios de estancias infantiles o aquellas que impartan educación inicial faciliten la incorporación de las hijas o hijos de estudiantes que lo requieran, con el objeto de que no interrumpan o abandonen sus estudios;

"V. Dar a conocer y, en su caso, fomentar diversas opciones educativas, como la educación abierta y a distancia, mediante el aprovechamiento de las plataformas digitales, la televisión educativa y las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital;

"VI. Celebrar convenios de colaboración interinstitucional con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de impulsar acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario, preferentemente a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria;

"VII. Fomentar programas de incentivos dirigidos a las maestras y los maestros que presten sus servicios en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas y de alta conflictividad social, para fomentar el arraigo en sus comunidades y cumplir con el calendario escolar;

"VIII. Establecer, de forma gradual y progresiva de acuerdo con la suficiencia presupuestal, escuelas con horario completo en educación básica, con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para promover un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico y desarrollo integral de los educandos;

"IX. Fortalecimiento de los albergues comunitarios e indígenas;

"X. Facilitar el acceso a la educación básica y media superior, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto se establezcan, aun cuando



los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos en los términos de este capítulo y de conformidad con los lineamientos que emita la secretaría.

"Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, así mismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.

"Las autoridades educativas promoverán acciones similares para el caso de la educación superior;

"XI. Adoptar las medidas para que, con independencia de su nacionalidad o condición migratoria, las niñas, niños, adolescentes o jóvenes que utilicen los servicios educativos públicos, ejerzan los derechos y gocen de los beneficios con los que cuentan los educandos en la entidad, instrumentando estrategias para facilitar su incorporación y permanencia en el Sistema Educativo Estatal;

"XII. Promover medidas para facilitar y garantizar la incorporación y permanencia a los servicios educativos públicos a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que hayan sido repatriados a nuestro país, regresen voluntariamente o enfrenten situaciones de desplazamiento o migración interna;

"XIII. Garantizar la distribución a los educandos de los libros de texto gratuitos y materiales educativos tanto en formatos impresos como digitales, garantizando su distribución para la educación básica proporcionados por la autoridad educativa federal;

"XIV. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio estatal; y,



"XV. Fomentar programas que coadyuven a la mejora de la educación para alcanzar su excelencia; y, ..."

470. La norma impugnada establece condiciones de accesibilidad a la educación, algunas de carácter económico, con la finalidad de evitar obstáculos para que los estudiantes accedan efectivamente al derecho a la educación.

471. Entre esas medidas, se advierte la obligación de establecer un sistema de becas para los estudiantes, dando prioridad a los que enfrenten condiciones socioeconómicas que obstaculicen su acceso a la educación.

472. Ahora bien, los artículos 3o. y 4o. constitucionales, en la parte relevante, establecen lo siguiente:

"Artículo 3o. ...

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

" ...

"e) Será equitativo, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

"En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. **Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.**

"En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades.



"En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural; ..."

"Artículo 4o.

"...

"El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación. ..."

473. Las normas constitucionales establecen algunas medidas de accesibilidad económica para ejercer el derecho a la educación, además de la gratuidad que ya fue examinada previamente.

474. El artículo 3o. constitucional establece, genéricamente, el deber del Estado de establecer políticas de accesibilidad económica a la educación, a favor de las *personas titulares del derecho a la educación* que enfrenten adversidades socioeconómicas.

475. El artículo 4o., por su parte, dispone que el Estado establecerá un sistema de becas para todos los niveles de educación pública, que dé prioridad a *los estudiantes* pertenecientes a familias en condición de pobreza.

476. Es importante destacar que las normas constitucionales establecen, primero, que los destinatarios de las políticas de accesibilidad económica, específicamente de las becas, son *los estudiantes, como individuos titulares del derecho a la educación*, no sus familias directamente; que uno de los criterios para priorizar la asignación de esos recursos, son la pertenencia del estudiante a una familia pobre o el que el estudiante enfrente dificultades socioeconómicas; y que el establecimiento de ese sistema es obligatorio para el Estado.

477. Pues bien, a la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez, pues se apoya en una lectura errónea tanto de la norma impugnada como de los preceptos constitucionales.



478. En efecto, el artículo impugnado reproduce el mandato constitucional de que el Estado desarrolle políticas de accesibilidad económica a la educación, y específicamente un sistema de becas, que tenga como destinatarios prioritarios a los estudiantes pertenecientes a familias pobres y/o que enfrenten dificultades socioeconómicas.

479. En este sentido, la norma impugnada no genera inseguridad jurídica alguna, pues contrario a la apreciación de la Comisión estatal, la Constitución no reconoce a las familias como destinatarios directos de las becas, sino a los estudiantes pertenecientes a familias socioeconómicamente vulnerables; el artículo impugnado sí establece como obligación del Estado otorgar becas y sí establece bases mínimas para otorgarlas, como lo es que los estudiantes enfrenten dificultades socioeconómicas que les impidan acceder a la educación, lo que incluye, naturalmente, el que el estudiante pertenezca "*a una familia con marginalidad*" (sic).

480. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la disposición impugnada satisface el estándar exigible de seguridad jurídica aplicable a normas que establecen políticas públicas en materia educativa, al contener los elementos mínimos de origen constitucional que deberán tenerse en consideración para implementar un sistema de becas, por lo que limita adecuadamente la discrecionalidad de la autoridad educativa y proscribire la arbitrariedad.

481. Luego, se **reconoce la validez** del artículo 29, fracción I, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

Tema 9. Violación al derecho a la identidad, al acceso a la educación y a la autonomía universitaria

482. En el *décimo tercer* concepto de invalidez, la Comisión Estatal argumenta que el artículo 29, fracción X, de la ley de educación local impugnada es inconstitucional, entre otras razones, porque impone una carga desproporcionada e irrazonable a los estudiantes, ya que corresponde a la autoridad educativa y no a éstos gestionar y expedir a su favor documentos de identidad y documentos académicos, si no cuentan con ellos.



483. Y porque tratándose de educación superior de instituciones autónomas por ley, será a dichas instituciones –en atención al principio de autonomía universitaria– a las que corresponda regular lo relativo a dichas hipótesis –los alumnos que no tengan documentos académicos y/o de identidad– mas no puede ser la secretaría la que regule tal cuestión, por lo que la ley tildada vulnera la autonomía universitaria, pues debió excluir a las instituciones de educación superior autónomas por ley, pues con tal proceder se invade dicha esfera, competencial, lo que genera falta de motivación y fundamentación legislativa.

484. La norma impugnada es la siguiente:

"Artículo 29. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada persona, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

"...

"X. Facilitar el acceso a la educación básica y media superior, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto se establezcan, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos en los términos de este capítulo y de conformidad con los lineamientos que emita la secretaría.

"Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, asimismo, en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.

"Las autoridades educativas promoverán acciones similares para el caso de la educación superior; ..."



485. La norma impugnada, a diferencia de lo argumentado por la Comisión, establece una medida para facilitar el acceso a la educación, pues ordena a las autoridades educativas permitir el acceso a este derecho a las personas que por cualquier circunstancia carezcan de documentos de identidad o académicos.

486. Con esa misma finalidad, la norma impugnada establece el deber de las autoridades educativas de facilitar a las personas la obtención de documentos académicos y de celebrar convenios de colaboración con las instituciones encargadas de expedir los documentos de identidad que se requieran.

487. Y, por último, en lo que interesa, establece que las autoridades *promoverán* acciones similares para la educación superior, entendiéndose por tales, promover que las instituciones encargadas de impartirla faciliten la expedición de documentos académicos y colaboren con las instituciones competentes para la expedición de documentos de identidad.

488. En este sentido, la norma no impone a las personas una carga desproporcionada para acceder a la educación, sino lo contrario, el deber de las autoridades de facilitar el acceso a este derecho básico a pesar de que sus titulares no cuenten con los documentos académicos o de identidad que se requieran.

489. Asimismo, la norma no impone a los titulares del derecho a la educación la carga de "gestionar y expedir" dichos documentos, pues, por lo que hace a los documentos académicos, es evidente que la norma ordena a las autoridades educativas tomar medidas que faciliten a estas mismas autoridades su expedición a favor de las personas beneficiarias.

490. Y por lo que hace a los documentos de identidad, lo dispuesto por la norma no sólo no viola los deberes de garantía de los derechos humanos previstos en el artículo 1o. constitucional,¹⁰² pues dichos deberes se imponen a las

¹⁰² "Artículo 1o. ...

"Todas las autoridades, **en el ámbito de sus competencias**, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."



autoridades *en el ámbito de sus competencias respectivas*, y la competencia para expedir los documentos de identidad de las personas pertenece a instituciones distintas de las educativas, como las del Registro Civil, las autoridades de la administración pública federal que gestionan el Registro Nacional de Población, o al Instituto Nacional Electoral; sino que incluso tiene como finalidad maximizar esos derechos, al establecer la posibilidad de que las autoridades educativas celebren convenios de colaboración con las autoridades competentes para facilitar a las personas la obtención de dichos documentos, lo que implica que las autoridades educativas asuman un papel activo de colaboración con las autoridades competentes para facilitar a las personas la obtención de los documentos de identidad respectivos.

491. Sin que pase inadvertido que la Comisión local invoca para sustentar su argumento el *Caso Niñas Jean [(sic), léase Yean] y Bosico Vs. República Dominicana*,¹⁰³ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esta Suprema Corte considera que ese precedente es inaplicable al caso, pues en ese asunto se examinó la responsabilidad del Estado por negarse a emitir actas de nacimiento a favor de esas personas *a través de las autoridades del Registro Civil*, es decir, se analizó la negativa de la *autoridad competente* para realizar un *acto administrativo* necesario para proteger el derecho a la identidad de esas personas; mientras que en el presente caso, no se examina un acto administrativo, sino legislativo, y el contenido de este acto legislativo no incide, en absoluto, en el deber de las autoridades competentes de garantizar el derecho a la identidad de las personas expidiendo los documentos respectivos.

492. Por lo que hace a la supuesta violación a la autonomía universitaria, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento. En primer lugar, porque la norma impugnada no se refiere sólo a las universidades *autónomas*, sino a todas las instituciones de educación superior, sean autónomas o no.

493. Y en segundo lugar, porque la norma impugnada no transgrede la facultad de autonormación de las universidades autónomas, consistente en que

¹⁰³ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf



éstas pueden decidir por sí mismas, entre otras cosas, su normativa interna, siempre y cuando respeten las normas del ordenamiento jurídico que sean aplicables.¹⁰⁴

494. Lo anterior, porque a juicio de esta Corte la norma impugnada no impone a las universidades autónomas deber alguno heterónomamente, como sugiere la Comisión Local, ya que su texto es claro al señalar que las autoridades educativas *promoverán* acciones similares para el caso de la educación superior, es decir, que las autoridades educativas deben, simplemente, *promover* ante las universidades autónomas, *no imponer*, acciones similares que faciliten la expedición de documentos académicos y de identidad a favor de las personas que carezcan de ellos, *correspondiendo en definitiva* a las universidades autónomas decidir al respecto, en ejercicio de su facultad de autonormación.

495. Entonces, se **reconoce la validez** del artículo 29, fracción X, de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán.

Tema 10. Discriminación en el acceso a la educación y sistema de evaluación inadecuado

496. En otra parte del *décimo tercer* concepto de invalidez, se argumenta que el artículo 29, fracción X, es inconstitucional, porque establece que para

¹⁰⁴ Tesis 1a. XI/2003, de rubro y texto: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa."



poder fijar el grado y nivel de quienes, sin contar con documentos de identidad ni académicos, pretenden ingresar a la educación, se tomarán en cuenta elementos ajenos a su conocimiento y actividad académica, único aspecto sustantivo, objetivo y razonable, como su edad, madurez emocional y desarrollo cognitivo, lo que considera discriminatorio.

497. En el concepto de invalidez *décimo cuarto* aduce, en esencia, que el ordenamiento impugnado viola el principio de seguridad jurídica en relación con un aspecto sustantivo de la educación como es la evaluación, pues omitió establecer parámetros para evaluar a los alumnos de manera "holística", contra sí mismos y no en función de la obtención de determinados conocimientos o capacidades, teniendo en cuenta las inteligencias múltiples y un "nuevo" concepto de ciencia.

498. A juicio de este Tribunal Pleno, no asiste la razón a la Comisión local.

499. Por lo que hace al primer argumento, conviene recordar que el artículo 29, fracción X, de la ley impugnada, en la parte que interesa establece:

"Las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos académicos y celebrarán convenios de colaboración con las instituciones competentes para la obtención de los documentos de identidad, asimismo, **en el caso de la educación básica y media superior, se les ubicará en el nivel y grado que corresponda, conforme a la edad, el desarrollo cognitivo, la madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestren los educandos mediante la evaluación correspondiente.**"

500. Dicha disposición regula el caso de personas que carecen de documentos de identidad y académicos, y pretenden acceder a la educación básica y media superior, que abarca desde la educación inicial hasta el bachillerato.

501. Es importante enfatizar que esta norma está destinada a casos en los que no es posible determinar, *con base en documentos*, el grado académico al que corresponde incorporarse a la persona.



502. En este escenario, la solución normativa que la ley ofrece es evaluar, conjuntamente, distintos aspectos para determinar el grado al que ha de incorporarse la persona: su edad, desarrollo cognitivo, madurez emocional y, en su caso, los conocimientos que demuestre. Esta última precisión, "en su caso", tiene sentido para el caso de individuos que carecen de documentos y se incorporarán a la educación inicial, pues en esta hipótesis no parece factible evaluar sus conocimientos, ya que se trata de menores desde los cuarenta y cinco días de nacidos, según la ley impugnada.¹⁰⁵

503. La cuestión es, entonces, si en ese supuesto (la carencia de documentos que permitan conocer el grado educativo al que deben incorporarse los estudiantes) es arbitrario evaluar, además de sus conocimientos, cuando ello sea posible, aspectos como su edad, madurez emocional y desarrollo cognitivo.

504. Para responder a esta pregunta, conviene recordar que el derecho a la igualdad y no discriminación está previsto, entre otros, en el artículo 1o. constitucional:

"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."

505. Existen distintos sentidos de igualdad: igualdad formal o igualdad ante la ley, se refiere a la aplicación regular de la ley a todos los casos previstos en la misma, sin hacer excepciones arbitrarias. Igualdad en la ley, se refiere a que las leyes se construyan usando distinciones no arbitrarias en función de la finalidad que persiguen, esto es, que no hagan distinciones basadas en propiedades irrelevantes y sean, por tanto, discriminatorias. E igualdad sustantiva o

¹⁰⁵ "Artículo 67. La **edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel de educación inicial es de 45 días**, en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria seis años, en todos los casos, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar."



real, entendida como el logro de cierta igualdad social entre las personas, para que puedan ejercer plenamente sus derechos y tener las mismas oportunidades sociales y de acceso a bienes básicos.¹⁰⁶

506. El concepto de invalidez argumenta violación al principio de igualdad en la ley. Este principio no prohíbe que se realicen distinciones en las normas, sino únicamente que se realicen distinciones arbitrarias, es decir, discriminatorias. Una distinción normativa es arbitraria, si no es adecuada, necesaria ni proporcional a la importancia de lograr la finalidad legítima que persigue la norma. En efecto, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que la idea misma de igualdad puede permitir e, incluso, requerir, un trato distinto a quienes son distintos, ya que no hacer distinciones en esos supuestos implicaría dar un trato injustificadamente uniforme a quienes no están en la misma situación y merecen ser

¹⁰⁶ Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro y texto: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO. El derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social."



tratados de otra manera, lo que se traduce en un trato discriminatorio por falta de diferenciación.¹⁰⁷

507. Entonces, el principio de igualdad puede vulnerarse de formas diversas, por ejemplo, si una norma hace una distinción con base en una propiedad irrelevante para el fin perseguido, entonces la ley discrimina directamente al diferenciar casos que no difieren en aspectos relevantes y deben ser tratados de la misma manera; por otra parte, si la norma no hace una distinción y trata, para ciertos fines, de manera formalmente igual casos que exigen ser diferenciados

¹⁰⁷ Tesis 1a./J. 55/2006, de rubro y texto: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro Texto Constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."



por poseer propiedades relevantes distintas que han sido ignoradas, entonces la ley discrimina indirectamente.¹⁰⁸

508. A juicio de la Comisión accionante, la porción normativa impugnada es discriminatoria porque, para determinar el grado académico de las personas que se incorporan a la educación pero carecen de documentos académicos y de identidad, toma en cuenta propiedades irrelevantes, como la edad, la madurez psicológica y el desarrollo cognitivo, cuando, desde su óptica, sólo debería tener en consideración el conocimiento, pues, "excepcionalmente", hay menores que exhiben un conocimiento superior al de su edad.

509. Este Tribunal Pleno no comparte su apreciación. En primer lugar, porque es lógico que el conocimiento no pueda ser la única propiedad relevante para asignar el grado académico ya que, por una parte, no es factible tomarlo en cuenta para asignar un grado en la educación inicial y, por otra, el conocimiento que se posee en cierto momento no es la única propiedad relevante para ejercer el derecho a la educación.

510. En efecto, la finalidad de la norma impugnada es favorecer el acceso a la educación de quienes carecen de documentos académicos y de identidad que permitan ubicarlos en un grado específico. La finalidad del derecho a la

¹⁰⁸ Tesis P. VII/2016 (10a.), de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–. Esta invocación evidente como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta corresponde con la idea de discriminación por objeto o discriminación directa; no obstante, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les genera un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas. La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa."



educación, como se argumentó previamente, es dotar a las personas de las capacidades intelectuales y socioemocionales necesarias para ejercer la autonomía y la ciudadanía democrática. Es un hecho notorio de la experiencia ordinaria que la adquisición de esas capacidades es progresiva, y está en función del desarrollo intelectual y emocional, desarrollo que normalmente va de la mano de la edad de la persona.

511. Por tanto, para poder adquirir efectivamente las capacidades que debe generar la educación, es relevante tener en cuenta no sólo el conocimiento de las personas, en el caso en que sea factible hacerlo, sino también, su grado de desarrollo intelectual y emocional, del que la edad es un indicador regularmente fiable. Ignorar estas cuestiones podría generar la frustración de los fines de la educación, pues, como reconoce la propia Comisión, sólo "excepcionalmente" personas de cierta edad poseen conocimientos y capacidades que se desvían de la media que corresponde a esa franja etaria. Luego, ese argumento, lejos de apoyar su pretensión, la socava, pues no hace sino reafirmar que, por regla general, la edad es un indicador fiable del desarrollo intelectual y emocional de las personas, y éste, un factor relevante para asignar el grado académico al que debe incorporarse la persona, para que pueda desarrollar adecuadamente sus capacidades y no se vean frustradas, ya por incorporarse a un nivel muy inferior a sus capacidades actuales, o a uno tan superior que le resulte inasequible y frustrante.

512. En consecuencia, debe desestimarse el argumento de la Comisión por infundado y **reconocerse la validez** del artículo 29, fracción X, de la ley impugnada.

513. Por otra parte, en relación con el *décimo cuarto* concepto de invalidez, en el que se argumenta que el ordenamiento impugnado viola el principio de seguridad jurídica en relación con un aspecto sustantivo de la educación como es la evaluación, pues omitió establecer parámetros para evaluar a los alumnos de manera "holística", contra sí mismos y no en función de la obtención de determinados conocimientos o capacidades, teniendo en cuenta las inteligencias múltiples y un "nuevo" concepto de ciencia; esta Corte lo considera **infundado**.



514. Debe precisarse que aunque la Comisión parece atribuir una omisión legislativa relativa a la ley impugnada, y que es criterio de este Tribunal Pleno que dichas violaciones no son susceptibles de análisis en este medio de control abstracto de constitucionalidad,¹⁰⁹ en realidad debe entenderse que el argumento de invalidez pretende hacer valer una regulación imprecisa en la ley impugnada respecto del tema de la evaluación.

515. Ahora bien, la Ley de Educación del Estado de Michoacán sí prevé la forma en que ha de evaluarse a los alumnos, y en relación con qué planes y programas de estudio.

"Artículo 43. La evaluación de los educandos será integral y comprenderá la valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

"Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y a las madres y padres de familia o tutores, los resultados de las evaluaciones parciales y finales, así como las observaciones sobre el desempeño académico y conducta de los educandos que les permitan lograr un mejor aprovechamiento."

"Artículo 44. Los planes y programas de estudio que se implementen en el Estado serán los establecidos por la autoridad educativa federal, en términos de la ley general."

¹⁰⁹ Tesis P. XXXI/2007, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes."



516. A juicio de la Comisión, la ley impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica, al haber omitido parámetros acordes con lo que, en su opinión, debe ser el método de evaluación.

517. Esta Corte no comparte esa apreciación. La educación es una materia concurrente, en términos del artículo 3o. constitucional. La Constitución establece los fines y el contenido de la educación que, por lo que hace a la educación obligatoria (básica y media superior), son generar las capacidades intelectuales y socioemocionales para poder ejercer la autonomía individual y la ciudadanía democrática y, por lo que hace a la educación superior, son la realización de un plan de vida libremente elegido, proporcionando los conocimientos y capacidades suficientes para ejercer una actividad profesional y/o para generar y transmitir nuevos conocimientos, y así contribuir a generar y mantener diversos bienes colectivos de índole cultural, económico, medioambiental, etcétera.

518. La Constitución también incluye ciertos rasgos que debe tener la educación, como inculcar los derechos humanos, ser democrática, nacional, promover la tolerancia, la solidaridad y la responsabilidad, ser equitativa, inclusiva, intercultural, integral, excelente, y con perspectiva de género.

519. Los fines y características de la educación no son disponibles para las autoridades educativas, quienes deberán diseñar los planes y programas de estudio y el sistema de evaluación, en función del cumplimiento de esos fines y del respeto a esas características.

520. Por lo que hace a la educación básica y normal, la Constitución confiere al Ejecutivo Federal la facultad de determinar los planes y programas de estudio.¹¹⁰ Asimismo, reconoce a las instituciones de educación superior autó-

¹¹⁰ "A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales."



nomas la facultad de determinar sus propios planes y programas de estudio.¹¹¹ Respecto de la educación media superior, no hay previsión expresa en la Constitución, pero, al tratarse de una materia concurrente, la competencia para ese efecto está distribuida en la Ley General de Educación a favor de la Secretaría de Educación Pública Federal, quien debe emitir un marco curricular común.¹¹²

521. Ahora bien, la propia Ley General de Educación establece los criterios de evaluación del cumplimiento de los planes y programas que regirán en la educación, en los artículos 21 y 22:

"Artículo 21. La evaluación de los educandos será **integral** y comprenderá la valoración de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

¹¹¹ "... VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; ..."

¹¹² "Artículo 24. **Los planes y programas de estudio en educación media superior** promoverán el desarrollo integral de los educandos, sus conocimientos, habilidades, aptitudes, actitudes y competencias profesionales, a través de aprendizajes significativos en áreas disciplinares de las ciencias naturales y experimentales, las ciencias sociales y las humanidades; así como en áreas de conocimientos transversales integradas por el pensamiento matemático, la historia, la comunicación, la cultura, las artes, la educación física y el aprendizaje digital.

"En el caso del bachillerato tecnológico, profesional técnico bachiller y tecnólogo, los planes y programas de estudio favorecerán el desarrollo de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para alcanzar una vida productiva.

"Para su elaboración, se atenderá el marco curricular común que sea establecido por la secretaria con la participación de las comisiones estatales de planeación y programación en educación media superior o sus equivalentes, con el propósito de contextualizarlos a sus realidades regionales. La elaboración de planes y programas de estudio de los bachilleratos de universidades públicas autónomas por ley se sujetará a las disposiciones correspondientes."



"Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y a las madres y padres de familia o tutores, los resultados de las evaluaciones parciales y finales, así como las observaciones sobre el desempeño académico y conducta de los educandos que les permitan lograr un mejor aprovechamiento."

"Artículo 22. Los planes y programas a los que se refiere este capítulo **favorecerán el desarrollo integral y gradual** de los educandos en los niveles preescolar, primaria, secundaria, el tipo media superior y la normal, considerando la diversidad de saberes, con un carácter didáctico y curricular diferenciado, **que responda a las condiciones personales**, sociales, culturales, económicas de los estudiantes, docentes, planteles, comunidades y regiones del país.

"Sus propósitos, contenidos, procesos y estrategias educativas, recursos didácticos y evaluación del aprendizaje y de acreditación, se establecerán de acuerdo con cada tipo, nivel, modalidad y opción educativa, así como a las condiciones territoriales, culturales, sociales, productivas y formativas de las instituciones educativas.

"El proceso educativo que se genere a partir de la aplicación de los planes y programas de estudio se basará en la libertad, creatividad y responsabilidad que aseguren una armonía entre las relaciones de educandos y docentes; a su vez, promoverá el trabajo colaborativo para asegurar la comunicación y el diálogo entre los diversos actores de la comunidad educativa.

"Los libros de texto que se utilicen para cumplir con los planes y programas de estudio para impartir educación por el Estado y que se deriven de la aplicación del presente capítulo, serán los autorizados por la secretaría en los términos de esta ley, por lo que queda prohibida cualquier distribución, promoción, difusión o utilización de los que no cumplan con este requisito. Las autoridades escolares, madres y padres de familia o tutores harán del conocimiento de las autoridades educativas correspondientes cualquier situación contraria a este precepto."

522. De aquí que el argumento de invalidez sea infundado, pues la ley impugnada no incurre en una deficiente regulación que genere inseguridad jurídica, ya que claramente establece que la evaluación de la educación será



acorde con lo determinado en la Ley General de Educación, ley que al tratarse de una materia concurrente, establece un sistema de evaluación de la educación, en función de los planes y programas que determina la autoridad competente, planes y programas que deben satisfacer los contenidos y características de la educación exigibles constitucionalmente.

523. Y el sistema de evaluación diseñado en la Ley General de Educación contiene los rasgos generales que en opinión de la Comisión Local debe satisfacer un sistema de evaluación, como el ser integral, responder no sólo a la obtención de ciertos conocimientos y capacidades, sino también ser sensible a las condiciones personales de los estudiantes, todo en función de los contenidos y características que la educación debe cumplir constitucionalmente.

524. Sin que este pronunciamiento prejuzgue sobre la constitucionalidad, o no, de la Ley General de Educación en este aspecto, pues tiene como finalidad, simplemente, poner de manifiesto que la ley impugnada no genera inseguridad jurídica al supuestamente no prever lineamientos para la evaluación, ya que ésta remite a la Ley General de Educación que claramente establece lineamientos que coinciden con los que echa de menos la Comisión, lo que, al ser una materia concurrente, genera certeza al respecto.

525. Luego, se **reconoce la validez** de los artículos 43 y 44 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

Tema 11. Desigualdad en los recursos a planteles educativos

526. En el *décimo quinto* concepto de invalidez, la Comisión Local argumenta que el artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán es inconstitucional porque viola el principio de igualdad, ya que prevé un sistema de reparto igualitario de los recursos materiales y económicos entre escuelas del mismo nivel educativo, sin tener en consideración las circunstancias y necesidades de cada una de ellas, lo que genera inequidad para lograr los objetivos de la educación.

527. La norma impugnada es la siguiente:



"Artículo 19. El Estado poseerá la rectoría de la educación que imparta en todos los tipos, niveles y modalidades, por lo que será gratuita para todos, por lo que está prohibido cobrar cualquier tipo de contraprestaciones, incluidas cuotas de inscripción o solicitar pagos regulares o de cualquier otra índole; ningún tipo de donativo podrá considerarse como contraprestación del servicio educativo.

"No se podrá condicionar la inscripción o el acceso al servicio educativo público, el acceso a los planteles, la aplicación de evaluaciones o exámenes, así como la entrega de documentos, al pago de aportaciones o donativos, ni afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los educandos por el pago de contraprestación alguna. **Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.**

"Las donaciones o aportaciones voluntarias destinadas a dicha educación, en ningún caso, se entenderán como contraprestación del servicio educativo. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, definirán los mecanismos para su regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia, además tendrán la facultad de apoyarse en instituciones que se determinen para tal fin."

528. A juicio de este Tribunal Pleno, es **fundado** el concepto de invalidez.

529. Para examinar si una norma viola el principio de igualdad, es preciso, en primer lugar, interpretar la norma para determinar si establece efectivamente una distinción entre situaciones comparables, o bien si no hace una distinción entre situaciones aparentemente distintas en los aspectos relevantes, trato (la distinción o la falta de ella) cuya justificación pueda ser evaluado. Si es el caso, entonces puede acometerse un análisis de proporcionalidad de la distinción, verificando si persigue un fin constitucionalmente legítimo, de manera adecuada, necesaria y proporcional.

530. Como se analizó previamente, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales, y desigual a los desiguales, para los efectos o fines buscados por la ley. En este sentido, el principio de igualdad puede violarse de formas diversas: ya sea porque la ley hace una distinción injustificada en relación con



el fin perseguido, o bien porque no la hace, debiendo hacerla y, en consecuencia, da un trato indebidamente uniforme a casos que exigen ser distinguidos, por tener diferencias relevantes en función del objetivo de la ley.

531. En el caso, la norma impugnada regula la asignación de recursos materiales y económicos a las escuelas, y prohíbe su reparto desigual entre las del mismo nivel.

532. A juicio de la Comisión Local, la norma es inconstitucional porque viola el principio de igualdad en el sentido precisado en último término, es decir, no hace una distinción que debería hacer, para lograr un reparto equitativo de los recursos entre las escuelas del mismo nivel, en función de sus necesidades y circunstancias específicas.

533. Esta Corte comparte su apreciación. La norma impugnada, como hace notar la Comisión, establece una regla de distribución de los recursos materiales y económicos entre escuelas de un mismo nivel, prohibiendo su asignación desigual. De la lectura literal de la norma se advierte que, efectivamente, no hace una distinción en la distribución de los recursos en función de las necesidades y circunstancias de las escuelas y, en este sentido, se ubica *prima facie* en el supuesto mencionado: la norma no hace una distinción que presumiblemente debería, en función de las diferencias en las necesidades y circunstancias de las escuelas.

534. La justificación constitucional de esta falta de distinción es lo que está en discusión.

535. Debe precisarse, en primer lugar, que si bien pudiera ensayarse una interpretación conforme con la Constitución de la norma impugnada,¹¹³ en el sentido de que debe entenderse que lo que prohíbe no es una asignación desigual de recursos, cuantitativamente hablando, sino inequitativa y, por ende, que admite implícitamente una distribución de recursos cuantitativamente desigual en función de las circunstancias de cada escuela, para lograr igualdad

¹¹³ Tesis P. LXIX/2011(9a.), de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."



en los resultados de la educación; lo cierto es que ambas Salas de esta Suprema Corte han rechazado que, por regla general, pueda realizarse una interpretación conforme de normas discriminatorias, pues la persistencia de un texto literalmente discriminatorio no permite reparar completamente el vicio de constitucionalidad.¹¹⁴ En este sentido, esta Corte analizará la norma a partir de su sentido literal, que es la prohibición de asignar recursos económicos y materiales a escuelas del mismo nivel, en cantidades desiguales.

536. Otra precisión preliminar es la atinente a la intensidad del escrutinio. En la jurisprudencia de esta Suprema Corte pueden hallarse tres niveles de intensidad en la aplicación del examen de proporcionalidad e igualdad (que es un caso especial del primero), en función de los bienes afectados.

537. Cuando la norma impugnada regula sólo políticas públicas y bienes colectivos, como los tributarios, económicos, culturales, medioambientales, etcétera, sin involucrar la violación directa a derechos humanos en sentido estricto, el examen de proporcionalidad debe realizarse desde la deferencia al legislador democrático, con el nivel más bajo de intensidad, esto es, de mera *razonabilidad*.¹¹⁵

538. En el otro extremo, cuando la norma hace distinciones con base en "categorías sospechosas", es decir, en ciertos atributos que han sido usados, *históricamente y en determinado contexto social en que la norma se aplicará*, para excluir sistemáticamente a grupos o relegarlos en una situación de vulnerabilidad, como pudiera ser, en nuestro país, el origen étnico o el género, entonces esta Corte ha considerado exigible un *escrutinio estricto*, que demanda a la

¹¹⁴ Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."

Tesis 2a. X/2017 (10a.): "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."

¹¹⁵ Tesis 1a. CCCXII/2013 (10a.), de rubro: "INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS."

Tesis 2a./J. 11/2018 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."



distinción impugnada una justificación muy robusta¹¹⁶ y revierte su presunción de constitucionalidad así como las cargas argumentativas y probatorias en perjuicio de la autoridad legislativa.

539. Es importante enfatizar que este escrutinio debe ser aplicado con especial cautela, sólo excepcionalmente y no de manera acrítica o automática, pues no toda distinción con base en categorías mencionadas constitucionalmente debe considerarse, *per se*, sospechosa, sino sólo aquellas que *además* de estar previstas en la Constitución, *a partir de su interpretación histórica y contextual pueda justificarse la sospecha por el contexto social de discriminación sistemática en contra de determinadas personas o grupos inveteradamente marginados*, lo que, evidentemente, dependerá del sentido de la norma, de la sociedad en que se aplicará y del ámbito de aplicación personal, material y espacial de la norma, ya que sería absurdo, por ejemplo, mirar con sospecha normas que hacen distinciones con base en la edad para proteger a los menores, o con base en el género para proteger a las mujeres de ciertos tipos de violencia que padecen sistemáticamente, o con base en el origen étnico (indígena) para compensar desigualdades en el acceso a la justicia, o con base en la calificación profesional para proteger la integridad y la vida de las personas receptoras de determinados servicios, etcétera.¹¹⁷

540. Por último, fuera de los casos anteriores, la Suprema Corte, tanto en Pleno como en Salas, realiza cotidianamente un *escrutinio intenso, pero no estricto*, en el caso de normas que afecten derechos humanos, incluida la igualdad misma cuando no están involucradas categorías sospechosas, en el que se exige de la norma impugnada una justificación robusta, pero no tan estricta que revierta su presunción de constitucionalidad y las cargas probatorias y argumentativas en perjuicio de la autoridad legislativa.

¹¹⁶ Tesis 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.), de rubro: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHSOS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS 'CATEGORÍAS SOSPECHOSAS', A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL."

¹¹⁷ Tesis 1a. CIV/2010, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."



541. En el caso, la norma regula una política de distribución de recursos materiales y económicos. Si bien en cuestiones presupuestarias relacionadas con políticas públicas en las que no está involucrada directamente la afectación a un derecho humano, los Poderes Legislativo y Ejecutivo gozan de un margen amplio de discrecionalidad en la asignación de los recursos y en la definición de las prioridades relativas, *vis a vis* la promoción de otros objetivos de política pública y/o bienes colectivos, lo que exige de los órganos de control constitucional una mayor deferencia al criterio de las instituciones con representación democrática directa; lo cierto es que cuando esas cuestiones presupuestarias inciden directamente en la garantía de un derecho humano en sentido estricto, como lo es la garantía de derecho a la educación, entonces esa discrecionalidad se reduce significativamente y los órganos de control constitucional deben ejercer un control intenso, aunque no necesariamente estricto, de constitucionalidad, como es el caso.

542. Precisado lo anterior, debe determinarse si la norma impugnada persigue una finalidad legítima,¹¹⁸ lo que a juicio de este tribunal, es el caso, pues a partir de un entendimiento objetivo de la norma impugnada se advierte que su finalidad es garantizar los recursos materiales y económicos a las escuelas, necesarios para cumplir con el deber de impartir educación. Es decir, la norma persigue garantizar el derecho humano a la educación.

543. En seguida, es necesario examinar si la norma es idónea para lograr esa finalidad legítima,¹¹⁹ esto es, si la norma es un medio apto para producir el fin perseguido o, en otras palabras, si existe una relación instrumental, en términos fácticos, entre la medida establecida por la norma impugnada y la finalidad constitucional que pretende lograr.

544. En este caso, como se mencionó, no es procedente un escrutinio estricto que requiera determinar si la medida es óptima o casi óptima en términos de idoneidad, sino un escrutinio intenso porque la norma impugnada pretende

¹¹⁸ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

¹¹⁹ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



garantizar un derecho humano en sentido estricto, como lo es la educación, que además tiene un peso especialmente fuerte por su conexión con la producción y el mantenimiento de bienes colectivos de primer orden, como la creación de ciudadanía democrática, entre otros.

545. En este sentido, la medida debe ser claramente idónea para producir el fin, si ha de considerarse constitucional.

546. A juicio de esta Suprema Corte, la medida contenida en la norma impugnada no satisface ese estándar de idoneidad, pues no tiene una relación instrumental con el fin perseguido.

547. En efecto, la garantía del derecho a la educación requiere, entre otras cosas, de la provisión a las escuelas públicas de recursos económicos y materiales, necesarios para generar y mantener la infraestructura física (edificios, instalaciones deportivas, laboratorios, bibliotecas, etcétera) y el mantenimiento de los servicios (sueldos, insumos, etcétera). La provisión de estos recursos a cada escuela pública debe orientarse a garantizar la suficiencia de recursos para que pueda impartir educación con las características constitucionalmente exigibles, como que sea universal, de excelencia, intercultural, incluyente, etcétera.

548. Ahora bien, es un hecho notorio que las circunstancias de cada escuela son diferentes y, por ende, lo son sus requerimientos de recursos, ya que, por mencionar un solo ejemplo, las escuelas atienden a una cantidad distinta de alumnos: las escuelas de comunidades rurales pequeñas deben atender una cantidad notablemente menor a la que tienen que atender las escuelas de centros urbanos populosos. En este sentido, la infraestructura física y de servicios necesaria para afrontar una alta demanda educativa, no es la misma que la necesaria donde la demanda es exigua.

549. Luego, para garantizar una impartición igualitaria de educación, es necesaria la provisión de recursos económicos y materiales diferenciada en función de las circunstancias de cada escuela, como la mencionada, pues es claro que, en el ejemplo, el suministro de la misma cantidad de recursos a una escuela que tiene que atender una demanda mínima de alumnos, y a una escuela con una



alta demanda, implica frustrar la posibilidad de garantizar la educación a los alumnos de esta última, sin beneficiar equitativamente a los primeros.

550. De manera que establecer una regla de reparto de recursos cuantitativamente iguales a todas las escuelas, sin tomar en consideración sus diferentes circunstancias relevantes, viola el principio de igualdad, pues esa medida no tiene una relación instrumental con el fin perseguido, que es garantizar equitativamente la provisión de la educación.

551. En consecuencia, la norma reclamada no es idónea para lograr el fin que persigue y, por ende, debe declararse y se **declara la inconstitucionalidad** de la porción normativa que establece "***Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.***" del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán.

Tema 12. Remisiones indebidas que invaden competencias reservadas

552. En el concepto de invalidez *noveno*, la Comisión accionante sostiene que la legislación impugnada es inconstitucional porque en sus disposiciones hace referencias a derechos humanos y sus garantías previstas en la Constitución Federal, a la Ley General de Educación y al Diario Oficial de la Federación. Es decir, la ley impugnada estructura el Sistema Educativo estatal con base en derechos emitidos por la autoridad federal, invadiendo con ello las competencias reservadas a ese orden de gobierno.

553. El argumento es **infundado**.

554. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional,¹²⁰ los organismos locales de protección de los derechos humanos

¹²⁰ "**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.



están facultados para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura de la entidad federativa de que se trate, que se estimen violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

555. Esa disposición, consistentemente, ha sido entendida por este Tribunal Constitucional en el sentido de que establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos habilitados para promover una acción de inconstitucionalidad en atención a dos cuestiones: (a) el ámbito de la norma que pretende impugnarse; y, (b) el tipo de afectación que la norma impugnada produce en el orden constitucional.¹²¹

556. También, se ha aclarado que tratándose de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, si bien su legitimación está circunscrita a la defensa de derechos humanos, al no existir un catálogo de los derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que dichos organismos pueden denunciar violaciones indirectas a derechos humanos.¹²²

"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; ..."

¹²¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.". (Registro digital: 172641. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 7/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513. Tipo: jurisprudencia).

¹²² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA



557. No obstante, lo relevante es que en todos los casos la impugnación de este tipo de organismo garante debe involucrar directa o indirectamente la protección de un derecho humano.

558. En el argumento que se contesta, la accionante no pretende mostrar la contradicción entre una norma general por estimarla violatoria de los derechos humanos reconocidos en la Constitución o los tratados internacionales de los que México sea Parte; es decir, no está defendiendo, *per se*, el derecho humano a la educación o alguna de las garantías para su protección, según puede hacerlo conforme a su legitimación acotada para obtener tutela en esta vía.

559. En el caso, el planteamiento formulado en el concepto de invalidez que se atiende es traducible en la defensa de la esfera de atribuciones competenciales reservadas a la autoridad federal que estima vulneradas con la referencia a ordenamientos de ese ámbito.

560. Consecuentemente, no es atendible en esta instancia el argumento de invasión competencial aducido en el *noveno* concepto de invalidez del escrito de demanda.

Tema 13. Inconstitucionalidad por replicar contenidos reservados a la Federación

561. En la primera parte del concepto de invalidez *décimo sexto* (16.1) del escrito de demanda, el organismo garante señala que el artículo 73 de la ley impugnada,¹²³ es inconstitucional porque constituye una reproducción del artícu-

DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DE-RECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)". (Registro digital: 161410. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 31/2011. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870. Tipo: jurisprudencia).

¹²³ "Artículo 73. La educación superior, es el último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en la Constitución. Es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades. ..."



lo 47 de la ley general,¹²⁴ esto es, de legislación de carácter federal que no puede ser utilizado –ni siquiera replicado– por las Legislaturas Locales.

562. El argumento es **infundado**.

563. Como se explicó en el tema inmediato anterior, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, faculta a los organismos locales de protección de los derechos humanos para accionar en contra de leyes expedidas por la Legislatura de su entidad federativa, cuando estimen que tales leyes violan directa o indirectamente los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

564. Es decir, para que sea posible la tutela de un derecho humano a manos de un organismo local garante, a través de este medio de control de la constitucionalidad, debe aparecer meridianamente visible la conexión con la protección de un derecho humano o alguna de las garantías para su realización.

565. En el caso, en la primera parte del concepto de invalidez décimo sexto, más que un planteamiento relacionado con el contenido del derecho a la educación o las garantías para su realización –que puede defender la Comisión accionante dentro de su legitimación circunscrita a la protección de los derechos humanos–, lo que discute es, en abstracto, los criterios de corrección funcional del ejercicio de competencias legislativas, esto es, a qué orden de gobierno corresponde estipular los niveles educativos que componen la educación superior –que dicho sea de paso coinciden en ambas normas– y si ello es una tarea exclusiva dentro de una materia que es concurrente, sin que ello se conecte o trascienda de algún modo con el derecho a la educación.

566. Consecuentemente, el planteamiento respectivo no es atendible en el presente medio de control constitucional.

¹²⁴ **Artículo 47.** La educación superior, como parte del Sistema Educativo Nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades. ..."



Tema 14. Sostenibilidad de la educación

567. En el concepto de invalidez *décimo octavo*, la accionante afirma que los artículos 7 y 38 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, son inconstitucionales por usar la expresión "*sustentable*" en lugar de "*sostenible*" para referirse a los contenidos y procesos educativos. El primer término es limitado y referido a la necesidad de generar medidas para la preservación del medio ambiente. El segundo, implica generar medidas para la conciencia ética, solidaria, económica y política, cimentadas en los derechos humanos y, además, por el cuidado y protección al medio ambiente. Luego, por tratarse de un concepto integrador y más completo, las normas impugnadas deberían preferir el término "*sostenible*". Al no hacerlo, son contrarias a los derechos humanos.

568. Así, el planteamiento se presenta como un reclamo relativo al uso de un criterio orientador de contenidos y procesos educativos que en opinión de la accionante, es limitado e incompatible con los postulados constitucionales en la materia.

569. El argumento es **infundado**.

570. Al respecto, el referente constitucional es el siguiente:

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

"...

"Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las



lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

"...

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"...

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; ..."

Inciso reformado DOF 09-02-2012, 26-02-2013, 15-05-2019

571. De acuerdo con el precepto constitucional transcrito, los planes y programas de estudio que al efecto se definan, deben tener una orientación integral que incluya, entre otras tantas cosas, la consciencia de la importancia del cuidado al medio ambiente, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, de modo que contribuyan al fortalecimiento del aprecio y respeto por la naturaleza.

572. Como se ve, el Texto Constitucional no se decanta por uno u otro término. Es decir, de acuerdo con los criterios relativos a la orientación de los planes y programas de estudio que fija la Constitución, entre otras cuestiones, se refieren a la importancia de sensibilizar sobre el aprecio, cuidado, respeto y aprovechamiento del entorno natural que nos rodea.



573. Teniendo en cuenta lo anterior, toca ahora verificar la situación de los preceptos efectivamente cuestionados. Dichos artículos, en lo que interesa, dicen lo siguiente:

"Artículo 7. Con el ejercicio de este derecho, inicia un proceso permanente de enseñanza-aprendizaje centrado en el educando, que contribuya a su desarrollo humano integral y a la transformación de la sociedad; para lo cual será determinante la formación basada en un sentido de pertenencia social, sustentada en el respeto de la diversidad y como medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa, solidaria y **sustentable**. ..."

"Artículo 38. La educación que se imparta en el Estado, con base en lo establecido en la ley general, responderá a los siguientes criterios:

"...

"II. Será nacional, en cuanto que, sin hostilidades ni exclusivismos, la educación atenderá a la comprensión y solución de nuestros problemas, al aprovechamiento **sustentable** de nuestros recursos naturales, a la defensa de nuestra soberanía e independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; ..."

574. Las normas transcritas muestran una concepción de la educación como un genuino instrumento de transformación y desarrollo social que resulta útil para, entre otras cuestiones, formar grupos de personas conscientes de la importancia de interactuar armónicamente con el entorno natural que los rodea.

575. En ese sentido, las normas pretenden establecer que la educación es un medio útil para lograr la formación de sociedades *sustentables*, en el sentido de capaces de interactuar armónicamente con el medio ambiente que les rodea. Luego, dado que el término en cuestión se está usando precisamente para referirse a que las sociedades que se aspira a consolidar sean *sustentables* en su interacción con los recursos naturales de nuestro país, y el instrumento para ello es la educación, este tribunal considera que el término utilizado es compatible con el orden constitucional.



576. En consecuencia, al resultar infundado el argumento de que se trata, lo procedente es **reconocer la validez** de los artículos 7 y 38 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Tema 15. Argumentos restantes

577. Finalmente, resulta innecesario pronunciarse respecto de los demás planteamientos aducidos en la demanda formulada por el organismo local de protección de los derechos humanos, relativos a cuestiones vinculadas a la educación indígena e inclusiva, en tanto que, al haber resultado fundados los argumentos relativos a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, según se verá enseguida, esto ameritará la anulación de todas las disposiciones normativas de la ley cuestionada que afecten a dichos grupos y una vinculación a la Legislatura Local para generar nuevos contenidos al respecto, susceptibles de ser nuevamente revisados.

578. Así, no se atenderán los siguientes conceptos de invalidez del escrito de demanda formulado por la Comisión Estatal de protección de derechos humanos: **sexto** (obligación de que los planteles cuenten con al menos un docente especializado en educación especial); **octavo** (segregación del sistema educativo indígena); **décimo sexto** (deber priorizar educación a comunidades indígenas marginadas); **décimo noveno** (omisión de garantizar educación inclusiva); y **vigésimo** (centralización de la educación indígena).

IV. EFECTOS

579. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹²⁵ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad

¹²⁵ " **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la



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.

580. Reconocimientos de validez. En términos de lo resuelto en el apartado de estudio de esta sentencia, se **reconoce la validez** de los artículos 7, 10, 18, fracciones III y IV, 29 fracciones I, VIII y X, 38, 43, 44, 46, 47, 62, 122, 176, 177, 204, 205, 207, del 209 a 219, 227 y noveno transitorio, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

581. Preceptos declarados inválidos. De conformidad con los razonamientos explicados en los temas **2** y **11** del apartado de estudio de este fallo, se **declara la invalidez** de los artículos 19, párrafo segundo, en la porción normativa que indica: "Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel."; así como la totalidad de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, por las razones precisadas en los apartados respectivos.

582. Efectos específicos de las declaraciones de invalidez. Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar

invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."¹²⁶

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

584. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

585. En relación con la declaratoria de invalidez de la porción precisada del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán, ésta surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.

586. Por otra parte, en relación con la declaratoria de invalidez de los artículos 23, del 84 a 87, del 94 al 102 derivada de la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y a personas con discapacidad, debe precisarse además, que este tribunal ha tomado decisiones en las 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

¹²⁶ Jurisprudencia P./J. 84/2007, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



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.

587. 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.

588. Cabe puntualizar que en diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos plazos para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, como seis¹²⁷ o doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,¹²⁸ 81/2018 y 201/2020;¹²⁹ de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la

¹²⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

¹²⁸ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

¹²⁹ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *"la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pande-*



consulta previa a las personas con discapacidad,¹³⁰ incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

589. Esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que las declaraciones de invalidez de los artículos 23, del 84 a 87 y del 94 a 102, así como los precisados por extensión de efectos, todos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.

590. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado, en ejercicio de su libertad de configuración, considerando lo establecido en la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo declarados inválidos en esta ejecutoria, diversos aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desa-

mia por el virus SARS-CoV-2 (COVID19) en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

¹³⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.



rolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

591. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

592. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

593. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

594. Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 176/2020,¹³¹ 193/2020,¹³² 78/2018,¹³³ 179/2020,¹³⁴ 214/2020¹³⁵ y 131/2020 y su acumulada 186/2020.¹³⁶

¹³¹ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales,



Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

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 sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹³² Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández; vota por la invalidez por extensión de diversas disposiciones el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández.

¹³³ Fallada en sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

¹³⁴ Fallada en sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

¹³⁵ Fallada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por lo que se refiere a la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.

¹³⁶ Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.



SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del artículo 112, fracción VIII, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, como se sostiene en el apartado II de esta decisión.

TERCERO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto del artículo 75, en su porción normativa "de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 7, 10, 18, fracciones III y IV, 29, fracciones I, VIII y X, 38, 43, 44, 46, 47, 62, 122, 176, 177, 204, 205, 207, del 209 al 219, 227 y transitorio noveno de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado III de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 19, párrafo segundo, en su porción normativa "Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel", 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en términos del apartado III de esta ejecutoria.

SEXTO.—La declaratoria de invalidez de la referida porción normativa del citado artículo 19 surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, como se precisa en el apartado IV de esta sentencia.

SÉPTIMO.—La declaratoria de invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad,



ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, tal como se consigna en el apartado IV de este pronunciamiento.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones (competencia, oportunidad y legitimación).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones relativas al cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones (procedencia), consistente en sobreeser respecto del artículo 112, fracción VIII, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernán-



dez, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 3, denominado "Violaciones al principio de progresividad", consistente en declarar la invalidez del artículo 75, en su porción normativa "de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Laynez Potisek votaron en contra.

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 1, denominado "Violaciones a los principios generales del procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 330 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto particular.

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



Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en sus temas 6, denominado "Exclusión de la familia en sentido amplio y de los tutores en el proceso educativo", 8, denominado "Indebida regulación de las becas", y 14, denominado "Sostenibilidad de la educación", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 7, 10, 29, fracción I, 38, 122, 176 y 177 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 5, denominado "Obligación de los padres o tutores de hacer que los menores reciban educación, y de éstos de recibirla", consistente en reconocer la validez de los artículos 10 y 18, fracciones III y IV, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 3, denominado "Violaciones al principio de progresividad", consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracción VIII, 62 y transitorio noveno de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 9, denominado "Violación al derecho a la identidad, al acceso a la educación y a la autonomía



universitaria", consistente en reconocer la validez del artículo 29, fracción X, de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 10, denominado "Discriminación en el acceso a la educación y sistema de evaluación inadecuado", consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracción X, 43 y 44 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo doscientos sesenta, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 4, denominado "Cláusula democrática, participación directa y adaptación de planes y programas educativos a contextos regionales y locales", consistente en reconocer la validez de los artículos 46 y 47 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 7, denominado "Facultades administrativas de las autoridades educativas", consistente en reconocer la validez de los artículos 204, 205, 207, del 209 al 219 y 227 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por consideraciones distintas, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado III, relativo al estudio, en sus temas 12, denominado "Remisiones indebidas que invaden competencias reservadas", y 13, denominado "Inconstitucionalidad por replicar contenidos reservados a la Federación", consistentes en declarar inatendibles los argumentos respectivos. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 15, denominado "Argumentos restantes", consistentes en determinar que resulta innecesario pronunciarse respecto de los demás planteamientos aducidos en la demanda, al haber resultado fundados los argumentos relativos a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del quinientos treinta y nueve al quinientos cuarenta y cuatro, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, especialmente del escrutinio intenso, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 11, denominado "Desigualdad en los recursos a planteles educativos", consistente en declarar la invalidez del artículo 19, párrafo segundo, en su porción normativa "Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. La señora



Ministra Ortiz Ahlf anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar voto de minoría, con la anuencia de aquélla. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio, en su tema 2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta a pueblos indígenas y personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículo 19, en la porción normativa respectiva, surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de edu-



cación inclusiva, en los términos precisados en esta sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo octavo:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de treinta y uno de mayo 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.

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 5/2019 (10a.), 2a./J. 11/2018 (10a.), 1a./J. 83/2017 (10a.), 1a./J. 81/2017 (10a.), 1a./J. 80/2017 (10a.), 1a./J. 85/2017 (10a.), 1a./J. 86/2017 (10a.), 1a./J. 12/2017 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), P./J. 25/2016 (10a.), 1a./J. 47/2015 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.) y 1a./J. 55/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 63, Tomo I, febrero de 2019, página 487, con número de registro digital: 2019355; 51, Tomo I, febrero de 2018, página 510, con número de registro digital: 2016133; 47, Tomo I, octubre de 2017, páginas 182, 184, 187, 189 y 191, con números de registro digital: 2015298, 2015299, 2015303, 2015305 y 2015306; 40, Tomo I, marzo de 2017, página 288, con número de registro digital: 2013952; 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679; 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802; 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, con número de registro digital: 2009726; 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224; así como en



el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, con número de registro digital: 174247, respectivamente.

Las tesis aisladas 2a. X/2017 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), P. VII/2016 (10a.), 1a. CVI/2015 (10a.), 1a. CXXXVIII/2014 (10a.), 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCXII/2013 (10a.), 1a. LXIV/2013 (10a.), P. LXIX/2011(9a.), P. XXIII/2011, P. L/2008, P. XXXI/2007 y 1a. XI/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, con número de registro digital: 2013789, 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 902 y 911, con números de registro digital: 2013143 y 2013152; 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 255, con número de registro digital: 2012597; 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1100, con número de registro digital: 2008642; 5, Tomo I, abril de 2014, página 795, con número de registro digital: 2006167; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 720, con número de registro digital: 2007924; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1052; con número de registro digital: 2004712; XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 823, con número de registro digital: 2002814; III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 552, con número de registro digital: 160525; Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, página 871, con número de registro digital: 161309; XXVII, junio de 2008, página 717, con número de registro digital: 169437; XXVI, diciembre de 2007, página 1079, con número de registro digital: 170678 y XVII, mayo de 2003, página 239, con número de registro digital: 184349, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 140/2017 (10a.) y 1a./J. 18/2014 (10a.) y aisladas 1a. LXXII/2019 (10a.) y 1a. XXXV/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas, 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas y 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 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 5 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

En la sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro y su acumulada, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

En la sentencia, el estudio de fondo de las normas impugnadas se realizó en 15 apartados temáticos. Si bien, en términos generales estuve de acuerdo con el sentido de la misma, lo cierto es que no comparto el criterio mayoritario relacionado con el **Tema 3**, en donde se consideró que el artículo 75 del decreto impugnado era inconstitucional.

"Artículo 75. El Estado de Michoacán y sus municipios procurarán la concurrencia con la federación **para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo** [educación superior] **de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo**, en los términos que establezca la Ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio estatal. En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía." **[Énfasis añadido]**

Resolución del Tribunal Pleno. La mayoría de las Ministras y de los Ministros votó por declarar la invalidez de la porción normativa resaltada, a la luz del principio de progresividad. Sin embargo, al no haberse alcanzado la mayoría calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se desestimó la acción por lo que hace al artículo 75 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

Criterio mayoritario. La mayoría consideró que el deber estatal de impartir educación superior de manera gratuita es una obligación de cumplimiento *inmediato* para el Estado, ya que el artículo décimo quinto transitorio impone el deber de garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, así como tomar las medidas presupuestarias



y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.¹

Razones del disentimiento. Sobre este tema, disentí de la mayoría de las Ministras y de los Ministros debido a que considero que el artículo 75 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo es acorde al parámetro de regularidad constitucional, ya que la gratuidad de la educación superior no constituye una obligación de cumplimiento inmediato, sino progresivo.

El principio de progresividad, reconocido en diversas normas constitucionales² y convencionales,³ hace mención del reconocimiento de que la efectividad de los derechos no podrá lograrse en un plazo inmediato,⁴ sino de forma gradual de acuerdo con los recursos disponibles, a partir de un contenido mínimo de los derechos.⁵

En contraparte, este principio impone a las autoridades una prohibición de regresión,⁶ ya sea: (i) de resultados (consecuencia de un empeoramiento de impactos de una política pública con relación a un punto anterior), o (ii) normativa (una modificación o sustitución de una norma que suprime, limita o restringe derechos y/o beneficios concedidos por una diversa anterior).⁷ De esta forma,

¹ Párrafo 244 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

² Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", 1990, párr. 9, y Corte IDH, *Caso Cuscul Pivara y otros Vs. Guatemala*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018", Serie C No. 359, párr. 141, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 139.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", 1990, párr. 9, y Corte IDH, *Caso Cuscul Pivara y otros Vs. Guatemala*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018", Serie C No. 359, párr. 143, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf

⁷ Courtis, C. (2021), "La prohibición de regresividad en materia DESCAs", en Courtis, C. (coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 568.



no cualquier restricción de derechos supone una afectación al principio de progresividad.⁸

Ahora bien, por lo que hace al derecho a la educación, el principio de progresividad posee notas distintivas, dependiendo de si se relaciona con enseñanza básica y media superior, o con la superior.

De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, el contenido mínimo del derecho a la educación comprende el acceso a la **educación básica** (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y **media superior** de manera gratuita, laica, pública y obligatoria, en atención a los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad (sin discriminación, universal y accesible material y económicamente), aceptabilidad y adaptabilidad.⁹

Además, el Estado tiene la obligación de adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la superior sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, la implantación progresiva de la educación gratuita.¹⁰

De este modo, la distinción entre la **educación básica y media superior**, y la **educación superior** radica en que la primera, se considera como un bien básico necesario para la formación de la autonomía personal y su habilitación como miembro de una sociedad democrática,¹¹ por lo que debe ser asequible materialmente para todas y todos.

Por su parte, la **educación superior**, al encontrarse vinculada con la materialización del plan de vida de cada persona, es justificable que, en principio, no sea obligatoria, ni universal, ni gratuita.¹² A pesar de ello, este nivel educativo

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párr. 140.

⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 306/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de marzo de 2017, párr. 109.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13 "El derecho a la educación", E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párr. 57; artículos 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹¹ Tesis 1a./J. 82/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 178, registro digital: 2015295.

¹² Sentencia recaída al amparo en revisión 306/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de marzo de 2017, párrs. 112, 113 y 115.



forma parte fundamental del derecho humano a la educación, por lo que no puede depender de restricciones arbitrarias, ya que existe la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar este derecho de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y, especialmente, progresividad.

El derecho a la educación forma parte de los denominados "DESCA" o "derechos sociales". En ese sentido, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados Parte tienen el compromiso de adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

De lo anterior, el Comité encargado de la vigilancia del Pacto, ha reconocido, en su Observación General Número 3, que la obligación relacionada con los derechos sociales tiene una doble dimensión. Por un lado, existe una de cumplimiento inmediato y, por otra, una de cumplimiento progresivo.

Sobre el derecho a la educación, debe destacarse que el propio artículo 13 de dicho pacto, establece de manera diferenciada que "la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria ... debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; y 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".

Tal como lo reconoce el *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, emitido por este Alto Tribunal, el cumplimiento **inmediato** del derecho a la educación impone la obligación de que la enseñanza primaria sea gratuita a todas las personas. En lo que concierne al cumplimiento de carácter **progresivo** de dicho derecho, la obligación de los Estados implica que buscarán gradualmente la gratuidad de la educación secundaria y superior.¹³

¹³ Ronconi, L. (2021), "Derecho a la educación: bases para su tutela judicial", en Courtis, C. (coord.), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 804 a 808.



Como se puede observar, en México el principio de progresividad ha rebasado los niveles mínimos que impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ello, pues de conformidad con el artículo tercero constitucional, la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria) y la media superior serán obligatorias.

Si bien la Constitución Federal en su artículo tercero no contempla como obligatoria la educación superior, lo cierto es que la fracción X del mismo, sí establece que "las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas".

Lo anterior implica que los Estados deben buscar un mayor disfrute de todos los demás derechos y libertades,¹⁴ a partir de lo cual, las autoridades tienen la exigencia de progresar en su satisfacción, lo que se traduce en un imperativo de extender, de forma progresiva, la gratuidad de la educación superior.¹⁵

Como ya lo mencioné, en el presente asunto se propuso declarar la invalidez del artículo 75 de la ley de educación local, al considerarse que el deber estatal de impartir educación superior es de cumplimiento *inmediato* para el Estado, ya que el artículo décimo quinto transitorio impone el deber de garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, así como tomar las medidas presupuestarias y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.¹⁶

Disiento de esta conclusión, pues considero que la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia educativa, principalmente el artículo décimo quinto

¹⁴ Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSSI/doc.2/11 rev.1, 12 de octubre de 2011, párr. 68.

¹⁵ Sentencia recaída al amparo en revisión 306/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 8 de marzo de 2017, párr. 115. En el mismo sentido, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 28; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13.

¹⁶ Párrafo 244 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.



transitorio, fue acorde al principio de progresión. El artículo transitorio es el siguiente:

"Décimo Quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3o. de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a **largo plazo** los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura." **[Énfasis añadido]**

Así, es posible advertir que, si bien esta disposición impuso como obligación incluir recursos en los presupuestos respectivos para garantizar este tipo de educación, en la segunda parte se estableció un fondo federal especial a efecto de asegurar los recursos necesarios, para que a **largo plazo** se contarán con los necesarios para garantizar el principio de obligatoriedad de la educación superior.

Lo anterior evidencia que la intención del Poder Reformador no fue la de establecer una obligación inmediata respecto de la educación superior, sino progresiva y gradual. A mi parecer, la disposición impugnada refleja correctamente el principio de progresividad en materia educativa al disponer la gradualidad de la garantía de gratuidad a los demás niveles de educación superior.

El artículo impugnado establecía que la gratuidad de la educación superior se hará "de manera *gradual*, comenzando con el nivel de licenciatura y, *progresivamente*, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la Ley de la materia"; esto me parece que refleja el principio de progresividad de la educación superior fijado en el décimo quinto transitorio.

Por lo anterior considero que el artículo 75 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo no constituye una medida contraria al derecho a la educación y al principio de progresividad, por lo que, desde mi perspectiva, el mismo resulta constitucional, ya que es acorde al mandato de progresión en materia de educación superior y a la referida reforma constitucional de dos mil diecinueve.

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 Transpa-



rencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 82/2017 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2023.

Voto de minoría que formulan las Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

En la sesión del treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro y su acumulada, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

De esta forma, el asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad de diversas normas, entre las que se destaca la siguiente:

"Artículo 19. El Estado poseerá la rectoría de la educación que imparta en todos los tipos, niveles y modalidades, por lo que será gratuita para todos, por lo que está prohibido cobrar cualquier tipo de contraprestaciones, incluidas cuotas de inscripción o solicitar pagos regulares o de cualquier otra índole; ningún tipo de donativo podrá considerarse como contraprestación del servicio educativo.

"No se podrá condicionar la inscripción o el acceso al servicio educativo público, el acceso a los planteles, la aplicación de evaluaciones o exámenes, así como la entrega de documentos, al pago de aportaciones o donativos, ni afectar en



cualquier sentido la igualdad en el trato a los educandos por el pago de contraprestación alguna. **Igualmente queda prohibida la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.**

"Las donaciones o aportaciones voluntarias destinadas a dicha educación, en ningún caso, se entenderán como contraprestación del servicio educativo. Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, definirán los mecanismos para su regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia, además tendrán la facultad de apoyarse en instituciones que se determinen para tal fin." (Énfasis añadido)

Resolución del Tribunal Pleno. En lo que respecta a dicha norma, por mayoría de 8 votos,¹ el Tribunal Pleno consideró que la misma resulta inconstitucional, ya que vulnera el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo primero constitucional y en el *corpus iuris* internacional en la materia.

La mayoría consideró que la norma prohíbe la implantación de programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel, lo cual implica que no se pueden otorgar recursos de manera diferenciada, atendiendo a las necesidades de dichos planteles educativos.

El Pleno determinó que lo anterior vulnera el principio de igualdad y no discriminación, ya que la norma ignora que hay escuelas del mismo nivel, que por sus circunstancias diferenciadas, pueden requerir un ingreso distinto que otras, dejando de lado las diferencias en las necesidades y circunstancias de las mismas escuelas.

Razones de disenso. Respetuosamente disentimos del criterio mayoritario, pues consideramos que la porción normativa es válida, en tanto admite una interpretación conforme que es acorde con el principio de igualdad y no discriminación, reconocido en la Constitución Federal y en los distintos tratados internacionales en la materia de los que México es Parte.

¹ Con votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



I. Interpretación conforme de la porción normativa impugnada del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo

De acuerdo con el criterio de este Alto Tribunal, que se puede observar en la tesis de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN."² al interpretar una disposición normativa debe hacerse en un inicio bajo la premisa de que debe presumirse acorde con la Constitución.

Además, de dicho criterio se desprende que, en ciertos casos, una disposición normativa puede ser interpretada en más de un sentido y que cuando ocurra ello debe preferirse el sentido que armonice con la Constitución. En ese sentido, este Alto Tribunal debe adoptar el método de la interpretación conforme,

² Tesis P. IV/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1343, registro digital: 170280, de texto: "La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."



el cual conduce a la declaración de validez de la disposición normativa impugnada, pues en esos casos se debe preferir el sentido de la norma que sea acorde con el marco constitucional.

En el caso concreto, el artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa impugnada que se analiza en el tema 11 de la sentencia, prohíbe la implantación de programas que estimulen el reparto *desigual* de recursos económicos y materiales, entre escuelas de un mismo nivel.

Tal como lo sostuvo la mayoría de las Ministras y de los Ministros, una posible interpretación de la norma puede entenderse de tal manera que ésta prohíbe el reparto diferenciado de recursos económicos y materiales entre escuelas de un mismo nivel, lo cual limitaría la posibilidad de otorgar más recursos a una escuela que a otra, aunque tenga necesidades distintas.

Nuestro motivo del disenso no parte de una idea distinta a la del Pleno, ya que coincidimos plenamente en que el principio de igualdad y no discriminación, tal como establece la sentencia en su párrafo 325, "exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que la idea misma de igualdad puede permitir, e incluso requerir, un trato distinto a quienes son distintos, ya que no hacer distinciones en esos supuestos implicaría dar un trato injustificadamente uniforme a quienes no están en la misma situación y merecen ser tratados de otra manera, lo que se traduce en un trato discriminatorio por falta de diferenciación".³

Sin embargo, en nuestra opinión, una segunda interpretación a la norma parte de la comprensión de que lo que ésta prohíbe no es una asignación desigual de recursos, cuantitativamente hablando, sino inequitativa, en el sentido de que no ignora las circunstancias de cada escuela, para lograr igualdad en los resultados de la educación.

Consideramos que el "reparto desigual" al que se refiere la norma, interpretado a la luz del principio de igualdad y no discriminación, sí reconoce implícitamente que algunas escuelas de un mismo nivel educativo puedan llegar a tener

³ Párrafo 325 de la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.



necesidades diferenciadas derivadas de las distintas condiciones sociales, económicas, culturales y geográficas en que se encuentren. Ante dicho escenario, en nuestra opinión, dicho reparto no implica que no se podrán atender a estas necesidades diferenciadas y, en su caso, implementar programas que estimulen el reparto diferenciado de recursos económicos y materiales.

Por el contrario, entendemos que la norma en cuestión, interpretada a la luz del principio de igualdad y no discriminación, precisamente lo que prohíbe es que se implanten programas que estimulen el otorgamiento de idénticos recursos a las escuelas de un mismo nivel educativo, a pesar de que éstas tengan necesidades diferenciadas.

Por otro lado, es posible distinguir entre dos concepciones del principio de igualdad. En primer lugar, la igualdad **formal** que se refiere a la igualdad de trato en las normas,⁴ basada en la idea de que la ley debe aplicarse de manera neutra a todos los individuos que se encuentren en la misma situación.⁵ Y, en segundo lugar, la igualdad **sustantiva**, la cual se refiere a valorar la diferencia y combatir la discriminación tal cual se manifiesta en los hechos, dejando a un lado el ideal de justicia en abstracto.⁶

En el ámbito educativo, las autoridades tienen la obligación de garantizar el derecho a la educación conforme a cuatro características esenciales, a saber: (i) disponibilidad, (ii) accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica), (iii) aceptabilidad; y, (iv) adaptabilidad.⁷

Principalmente, la disponibilidad y aceptabilidad suponen que los centros educativos deben contar con las condiciones materiales mínimas para su

⁴ Saba, R. (2005), "(Des)igualdad estructural", *Revista Derecho y Humanidades*, núm. 11, pp. 12 a 13.

⁵ Uprimny Yepes, R. y Sánchez Duque, L. M. (2014), "Igualdad ante la ley", en Steiner, C. y Uribe, P. (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, comentada*, Berlín, Konrad-Adenauer Stiftung, p. 585.

⁶ Pérez Portilla, K. (2010), "Más allá de la igualdad formal: dignidad humana y combate a la desventaja", en Carpizo, J. y Arriaga, C. B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 657.

⁷ Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2015", Serie C No. 298, párr. 235. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf



funcionamiento, especialmente cuando se encuentran involucrados grupos en situación de vulnerabilidad.⁸

Asimismo, el artículo 3o. constitucional señala la obligación de las autoridades de garantizar condiciones idóneas y que contribuyan a los fines de la educación de los planteles educativos, ya que constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Así, la interpretación de la porción normativa, especialmente del vocablo "desigual", atiende al trato igualitario sustantivo en atención a las diferencias sociales, culturales, económicas y geográficas de cada una de las escuelas en un mismo nivel educativo.

Lo anterior es acorde a lo señalado por la propia Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual establece que las autoridades educativas deben proveer los recursos suficientes para este fin, además, de remover los obstáculos que impidan el ejercicio de estos derechos. Igualmente, esta ley señala que toda la educación impartida por el Estado debe ser "inclusiva, eliminando toda forma de discriminación, exclusión y segregación, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras para el aprendizaje y la participación".⁹

Por lo anterior, ante la existencia de dos posibles interpretaciones a la porción normativa impugnada del artículo 19 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, consideramos que la que debe asignarse a la norma es la que resulta acorde con el principio de igualdad y no discriminación.

II. Admisibilidad de la interpretación conforme propuesta

El párrafo 535 de la sentencia sostiene que "ambas Salas de esta Suprema Corte han rechazado que, por regla general, pueda realizarse una interpretación conforme de normas discriminatorias, pues la persistencia de un texto literalmente discriminatorio no permite reparar completamente el vicio de constitucionalidad".

⁸ CCC (2018), "Sentencia T-091/18", sentencia del 9 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-091-18.htm>

⁹ Artículos 1 y 23.



Contrario a lo que sostiene la sentencia, respetuosamente estimamos que la norma impugnada, sí admite una interpretación conforme. Tal como ha señalado el Tribunal Pleno, cuando se estudia una acción de inconstitucionalidad es permisible acoger una interpretación de la norma impugnada que sea acorde a la Constitución, en el caso de que esta disposición admita distintas interpretaciones.¹⁰

Una excepción a este criterio lo constituyen las normas discriminatorias cuyo mensaje es, en sí mismo, contrario al principio de igualdad y resulta estigmatizante.

La Primera Sala ha determinado que no es posible acudir a una interpretación conforme cuando la norma, en sí misma, discrimina a una persona o un grupo de personas que se ubican en una de las denominadas "categorías sospechosas".¹¹

Esto último tiene cabida en el entendimiento de que, en materia de igualdad, las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa; por lo que su vigencia permite avalar el significado social que encierra la norma, lo cual supone un daño estigmatizante.¹²

Por su parte, la Segunda Sala ha señalado que si de la lectura literal de la norma se obtiene un trato discriminatorio, entonces no es posible realizar una interpretación conforme, en tanto dicha medida no permite reparar el trato diferenciado generado.¹³ Esto último, ya que se busca el cese de la constante

¹⁰ Tesis P. IV/2008 (9a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1343, registro digital: 170280, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.", y tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239, registro digital: 2014332, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA."

¹¹ Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, registro digital: 2009726, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."

¹² Sentencia recaída al amparo en revisión 152/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 23 de abril de 2014, párrs. 85 a 90.

¹³ Tesis 2a. X/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, registro digital: 2013789, de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."



afectación generada y la inclusión expresa en el régimen jurídico de las personas o grupos de personas excluidas.¹⁴

Con base en los criterios de este Alto Tribunal, consideramos que el artículo 19 de Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo es una norma que adopta, en principio, una visión formal de igualdad, ya que no realiza, por ejemplo, una exclusión tácita o una diferenciación expresa de alguna categoría o grupo social. Además, no se trata de una norma que discrimine de manera directa bajo alguna de las categorías sospechosas señaladas en el artículo 1o. de la Constitución o en los tratados internacionales de los que México es Parte.

Esta porción normativa únicamente refiere a la asignación presupuestal en materia educativa, específicamente, a la prohibición de adoptar programas que estimulen el reparto desigual de recursos económicos y materiales entre escuelas de un mismo nivel. En ese sentido, es posible advertir la intención del legislador local de establecer una disposición que pretende un reparto justo, equilibrado de los recursos económicos y materiales entre las escuelas de un mismo nivel.

Lo anterior no constituye un trato discriminatorio, ni tampoco genera un mensaje estigmatizante con un efecto de este tipo que afecte de forma continua y directa. En consecuencia, es posible adoptar una interpretación conforme de esta norma de conformidad con el parámetro de control de regularidad constitucional.

Incluso, la mecánica de distribución igualitaria superaría las gradas del test de proporcionalidad que propone la sentencia aprobada por la mayoría.

La primera grada, porque es un fin constitucionalmente legítimo la provisión de recursos materiales para la educación de manera uniforme, a fin de satisfacer los distintos requerimientos de los planteles educativos.

La segunda grada, porque la mecánica de entrega sin desigualdades en el monto de los recursos económicos es idónea para lograr esa finalidad, ya que per-

¹⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 710/2016, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 30 de noviembre de 2016, párr. 104.



mite a cada centro educativo contar siempre con recursos para que los aplique a los fines que se requieran.

La tercera grada, ya que la medida es necesaria, pues no se advierte que exista otra más adecuada para conseguir el fin constitucionalmente legítimo, incluso, evitaría la creación de un sistema burocrático con múltiples inconformidades que podrían imposibilitar su realización en la práctica.

La cuarta y última grada al ser proporcional en sentido estricto, ya que la norma evita la discrecionalidad en la distribución de recursos, por lo que lejos de propiciar inequidad, genera un trato igualitario que impide la arbitrariedad.

III. Conclusión

Por todo lo anterior, consideramos que la norma en cuestión resulta constitucional, ya que la misma admite una interpretación que es congruente con el principio de igualdad y no discriminación, y con el derecho a la educación.

Además, respetuosamente, no coincidimos en que bajo los precedentes de la Primera y Segunda Salas de este Máximo Tribunal, se trate de una disposición que no sea susceptible de ser interpretada bajo esta metodología, de acuerdo con el parámetro de control de regularidad constitucional.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.) y 1a./J. 47/2015 (10a.) y aislada 2a. X/2017 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2023.



Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

En la sesión celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad que promovieron la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 23, así como de los capítulos VI, denominado "De la educación indígena" (artículos 84 a 87), y IX, denominado "De la educación inclusiva y educación especial" (artículos 94 a 102), contenidos en el título tercero "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,¹ el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso Local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que vulneró en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del País; así como los numerales 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

Comentarios previos

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto *a las consecuencias* que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



de inconstitucionalidad 212/2020,² así como en la presente acción de inconstitucionalidad 168/2020 y acumulada 177/2020, marcaron un nuevo partearguas en los precedentes de este Alto Tribunal.³

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁴ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁵ 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.

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 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.

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 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.

⁴ 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 Política del País, que 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.

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.



De acuerdo con el artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,⁶ 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),⁷ 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

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, numeral 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.

⁶ "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 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. ..."

⁷ 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.



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]

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012,⁸ en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del País no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de

⁸ *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.



leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el Municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo Local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos "foros de consulta", lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo Local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁹ 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:

" ...

⁹ 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]

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015,¹⁰ en 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados *"implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten"*. En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

¹⁰ *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



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 transgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí;¹¹ la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México,¹² y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas

¹¹ 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"*.

¹² 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.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



en el Estado de Nuevo León.¹³ Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad, pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

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

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de "inminente afectación" para los pueblos y comunidades indígenas, o son "cuestiones relacionadas" con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales,

¹³ 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 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 afroamericana, 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 que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

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

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y por mayoría de ocho 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 la reforma.¹⁴

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.¹⁵ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.



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 61/2019.¹⁶

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁷ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Resuelta en sesión del veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, 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, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

* * *

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado,¹⁸ considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala –a la ley entera– sino que ésta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación

¹⁸ Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y 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.



el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la educación indígena"), y VIII ("De la educación inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de éstas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable 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 ido logrando 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.¹⁹

¹⁹ 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 ...*"



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).²⁰ 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 168/2020 y su acumulada 177/2020, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la CNDH en contra del artículo 23, así como de los capítulos VI, denominado "De la educación indígena" (artículos 84 a 87), y IX, denominado "De la educación inclusiva y educación especial" (artículos 94 a 102), contenidos en el título tercero "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez de los citados artículos y capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los doce meses de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

Voto aclaratorio

Es **absolutamente reprochable** que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por

²⁰ 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."



el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Esta acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, brindó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*; y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas *"en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: *"La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales."* Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su numeral 4.4 dispone, en lo que interesa: *"Nada de lo dispuesto en esa Convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte ..."*

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los artículos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de 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, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los preceptos invalidados, es decir, el artículo 23, así como los capítulos VI, denominado "De la educación indígena" (artículos 84 a 87), y IX, denominado "De la educación inclusiva y educación especial" (artículos 94 a 102), contenidos en el título tercero "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto a qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,²¹ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo

²¹ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, 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



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 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.²²

norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

²² 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



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. 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, 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: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 123/2020 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, páginas 505 y 152, con números de registro digital: 30103 y 30087, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2023.

convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, promovidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, en la que se analizaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Presento este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido con la sentencia y la mayoría de las consideraciones que la sustentan, en la discusión del asunto hice valer consideraciones que, a mi parecer, contribuyen a robustecer el sentido de la sentencia, y que aunque fueron aceptadas en la sesión, no se vieron reflejadas en el engrose.

I. El argumento de la mayoría

a. Falta de consulta

Las Ministras y los Ministros integrantes de este tribunal declararon la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, pues durante el procedimiento legislativo se omitió consultar a los pueblos indígenas y a las personas con discapacidad, lo que era exigible pues la ley impacta significativamente en los derechos de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad.

Esto, pues dichas disposiciones regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Michoacán e incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva, como reglas específicas que pretenden garantizar el derecho a la educación, de las personas y pueblos indígenas, atendiendo a sus bienes y prácticas culturales, como el lenguaje, su historia, sus conocimientos y tradiciones; y reglas que pretenden garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, mediante la educación especial, la eliminación de obstáculos al aprendizaje o el deber de hacer ajustes razonables.

A pesar de los esfuerzos que expone puntualmente la sentencia, lo cierto es que no hay constancia de que las decisiones adoptadas sobre los pueblos indígenas



o las personas con discapacidad cumplieran las exigencias constitucionales y convencionales sobre la consulta previa.

Así, retomando algunos precedentes, este Tribunal Pleno estimó que con la emisión del decreto impugnado se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. La educación que imparten los particulares

En otra línea, el Tribunal Pleno estudió en el tema 7, las facultades administrativas de las autoridades educativas, a fin de determinar –como pretendía la accionante– si las disposiciones legales que prevén criterios para el otorgamiento de becas, la calificación del aumento injustificado en los costos de la educación, el sistema de visitas, los procedimientos y las sanciones a los particulares que imparten educación; transgredían o no los principios de legalidad, exacta aplicación de la ley, certeza y seguridad jurídica, imposibilidad de imponer sanciones fijas, proporcionalidad y razonabilidad jurídicas.

Para ello, la sentencia divide dicho estudio en cinco subapartados: 7.1. La educación que imparten los particulares; 7.2. Discrecionalidad de la autoridad para el otorgamiento de becas y calificación del aumento en los costos en la educación; 7.3. Procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen acciones de vigilancia; 7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitantes; y, 7.5. Sanciones administrativas.

En el tema **7.1. La educación que imparten los particulares**, la sentencia estima necesario precisar primero el estatus jurídico de los particulares que imparten educación en términos de la ley de educación de dicha entidad federativa, para poder responder entonces a los argumentos formulados por la accionante en los que controvierte las facultades administrativas de la autoridad educativa del Estado de Michoacán.

Así, se precisa que los particulares pueden impartir el servicio público de educación en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso, *en los términos que lo determinen las disposiciones legales correspondientes* y cómo éstas establecen una serie de obligaciones a cargo de los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento, como mencionar en su documentación una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad



en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió, o bien, precisar que no se cuenta con reconocimiento.

Establecido el marco conceptual de base, en el **Tema 72. Discrecionalidad de la autoridad educativa para el otorgamiento de becas y calificar el aumento de cuotas**, las Ministras y los Ministros reconocieron la validez de los artículos 204, 205 y 207 de la Ley de Educación Local que establecen que la autoridad educativa puede revisar los costos y el otorgamiento de becas en los servicios de educación particular, pues no suponen que sea la autoridad educativa quien deba calificar si el aumento de costos está o no justificado. En el tema **7.3.** se determinó la constitucionalidad del **procedimiento bajo el que las autoridades educativas ejercen facultades de vigilancia**, reconociendo la validez de los artículos que lo contienen, 209 a 219 de la citada ley.

En el tema **7.4. Nivel de credibilidad que puede asignarse a las actuaciones practicadas por los funcionarios públicos visitantes**, se consignó la validez del último párrafo del artículo 214 de la ley de educación, pues el hecho de que el acta de visita tenga plena validez y constituya prueba plena no significa que tenga eficacia privilegiada absoluta.

Finalmente, en el tema **7.5.** se reconoce la validez del sistema de **sanciones administrativas** contenido en el artículo 227 de la ley impugnada.

II. Razones del disenso

a. Falta de consulta

Por un lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 23, del 84 al 87 y del 94 al 102 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad sobre medidas legislativas que les afectan directamente; formulo este voto concurrente pues considero necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado 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, como lo he venido haciendo en diversos precedentes.

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Sin embargo, considero



que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que justifican y representan la necesidad de dichos criterios.

En efecto, como he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,¹ 193/2020,² 78/2018,³ 179/2020,⁴ 214/2020,⁵ 131/2020 y su acumulada 186/2020,⁶ 299/2020,⁷ 18/2021,⁸ 178/2020,⁹ 239/2020,¹⁰ 291/2020¹¹ y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,¹² 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.¹³

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.¹⁴

¹ Aprobada en sesión de Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

² Aprobada en sesión de Pleno el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

³ Aprobada en sesión de Pleno el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

⁴ Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁵ Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁶ Aprobada en sesión de Pleno el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

⁷ Aprobada en sesión de Pleno el diez de agosto de dos mil veintiuno.

⁸ Aprobada en sesión de Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.

⁹ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹⁰ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹¹ Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión de Pleno el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

¹³ Tesis con número de identificación P.J.J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Gaceta del 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."

¹⁴ 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



A continuación, me permito desarrollar cuales son estos criterios.

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afroamericanos

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.¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷

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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

¹⁷ 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.



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.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, el Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses.*" (Énfasis añadido)¹⁸

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 gran escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.¹⁹

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

¹⁸ 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.

¹⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.



(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo

El Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.²⁰

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,²¹ y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²²

²⁰ 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. 37.

²¹ **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."

²² **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."



En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.²³

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada²⁴ 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".²⁵ Tratándose de medidas legislativas, los

"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."

²³ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

²⁴ 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.

²⁵ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1), (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, párr. 134.



pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Cfr. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1), (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1), (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.



5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.³⁰

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."³¹

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**,³² 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**,

³⁰ *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.

³¹ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

³² 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."



con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.³³

B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad

Por otra parte, 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.³⁴ Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,³⁶ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,³⁷ 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

³³ 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.

³⁴ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

³⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

³⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



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.

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 33/2015³⁸ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,³⁹ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁴⁰ 1/2017,⁴¹ 41/2018 y su acumulada 42/2018,⁴² 212/2020,⁴³ 18/2021,⁴⁴ 240/2020,⁴⁵ 38/2021⁴⁶ y 168/2021,⁴⁷ 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,**

³⁸ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³⁹ Aprobada en sesión del Pleno el once de agosto de dos mil dieciséis.

⁴⁰ Aprobada en sesión del Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁴¹ Aprobada en sesión del Pleno el primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁴² Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de abril de dos mil veinte.

⁴³ Aprobada en sesión del Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.

⁴⁴ Aprobada en sesión del Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.

⁴⁵ Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

⁴⁶ Aprobada en sesión del Pleno siete de junio de dos mil veintidós.

⁴⁷ Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.



dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

**"Artículo 3
"Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

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

**"Artículo 6
"Mujeres con discapacidad**

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

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

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. La educación que imparten los particulares

Como expuse con anterioridad, en el tema 7 la sentencia expone las facultades administrativas de las autoridades educativas, y atiende los conceptos de



invalidez en cinco subapartados. Presento este voto concurrente pues si bien comparto las consideraciones y el sentido de los apartados 7.2., 7.3., 7.4. y 7.5.; en la discusión pública del tema **7.1. La educación que imparten los particulares**, propuse ajustar el proyecto al nuevo marco jurídico de educación impartida por los particulares que fue modificado con la expedición de la Ley General de Educación Superior,⁴⁸ cuestión que fue aceptada.

No obstante, el engrose no logró reflejar los cambios acordados, razón por la cual, expongo mi postura a continuación:

• **Obligación de contar con el reconocimiento de validez oficial de estudios**

El párrafo que fue sometido a consideración del Tribunal Pleno establecía que **era potestativo** para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE):

"344. ... es potestativo para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios. Uno y otro difieren en su nivel de esencialidad. La autorización es una precondition, un requisito sin el cual no es posible impartir educación inicial, preescolar, primaria, secundaria o normal. El reconocimiento oficial de validez implica una aceptación de que los estudios de educación media superior y superior cumplen con ciertas cualidades fijadas por las autoridades, pero aun a falta de éste puede prestarse el servicio, sólo que no tendrá validez en toda la República."

En la sesión pública, expresé que era inexacta dicha afirmación para los particulares que ofrecen estudios de educación superior.

Es cierto que anteriormente existía tal posibilidad, sin embargo, el panorama normativo cambió con la expedición de la Ley General de Educación Superior, el veinte de abril de dos mil veintiuno,⁴⁹ a partir de la cual las instituciones particulares que quieran ofrecer o impartir estudios de nivel superior, con la denominación de técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, únicamente pueden hacerlo con

⁴⁸ La Ley General de Educación Superior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes veinte de abril del dos mil veintiuno.

⁴⁹ La Ley General de Educación Superior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes veinte de abril del dos mil veintiuno.



el reconocimiento de validez oficial de estudios que emita la autoridad educativa correspondiente o la institución facultada para ello y, actualmente, dicha ley sanciona administrativamente que se impartan u ofrezcan este tipo de estudios sin contar con el RVOE u ostentarlo sin haberlo obtenido.

Sin embargo, el párrafo 341 de la sentencia,⁵⁰ debió detallar como disposiciones aplicables el título décimo primero "De la educación impartida por particulares" de la Ley General de Educación, así como el título séptimo "De los particulares que impartan educación superior" de la Ley General de Educación Superior.⁵¹

⁵⁰ "341. Los particulares pueden impartir educación, que es considerada por la ley como un servicio público, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso, en los términos que lo determinen las disposiciones legales correspondientes."

⁵¹ **Ley General de Educación Superior**

"...

"Artículo 6. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

"...

"XI. Instituciones particulares de educación superior, aquellas a cargo de personas que imparten el servicio de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgado en términos de esta Ley;

"...

"XIII. Reconocimiento de validez oficial de estudios, a la resolución emitida en términos de esta ley por las autoridades educativas federal, de las entidades federativas, o bien de las instituciones públicas de educación superior facultadas para ello, en virtud de la cual se incorporan los estudios de educación superior impartidos por un particular al Sistema Educativo Nacional; ..."

"Artículo 20. La educación superior forma parte del Sistema Educativo Nacional para el cumplimiento de los principios, fines y criterios previstos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Sistema Nacional de Educación Superior es el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior.

"...

"Artículo 22. En el Sistema Nacional de Educación Superior participarán con sentido de responsabilidad social los actores, instituciones y procesos que lo componen y estará integrado por:

"...

"VIII. Las instituciones particulares de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; ..."

"Título Séptimo

"De los particulares que impartan educación superior

"Capítulo I

"De los aspectos generales para impartir el servicio educativo



Lo anterior, pues conforme al actual marco normativo en el que para impartir educación de nivel superior es necesario contar con RVOE, previendo incluso sanciones administrativas por impartir u ofrecer estudios sin contar con dicho reconocimiento, o haberlo ostentado sin previamente obtenerlo.

Así, desde mi perspectiva, deben quedar claras las siguientes premisas:

- Los particulares pueden impartir educación, que es considerada por la ley como un servicio público, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso.

"Artículo 68. El Estado reconoce la contribución que realizan las instituciones particulares de educación superior que cuentan con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios para el logro de los principios, fines y criterios de la educación establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, gozarán de todas las garantías para impartir este tipo de educación, asimismo, estarán obligados a cumplir las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 69. Los particulares podrán impartir educación del tipo superior considerada como servicio público en términos de esta Ley, en todos sus niveles y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos dispuestos por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, la Ley General de Educación en lo que corresponda y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"Por lo que concierne a la educación normal y demás para la formación docente de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado, la cual surtirá efectos a partir de su otorgamiento por parte de la autoridad educativa correspondiente o la institución facultada para ello y se otorgará conforme a las disposiciones de la Ley General de Educación y los lineamientos que expida la Secretaría para tal efecto.

"Tratándose de estudios distintos a los del párrafo anterior, se estará a lo dispuesto en el Capítulo II del presente Título y, en lo que corresponda, a la Ley General de Educación.

"Los particulares que impartan estudios de tipo superior que obtengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en términos de esta Ley, deberán registrarse ante la autoridad en materia de profesiones, de conformidad con la normatividad aplicable.

"Las autorizaciones o los reconocimientos de validez oficial de estudios se refrendarán con la periodicidad que se determine en esta Ley. Las autoridades educativas o las instituciones públicas de educación superior facultadas para ello, en los casos de su competencia, podrán autorizar plazos de refrendo mayores a los previstos en la presente Ley conforme a los lineamientos que para tal efecto expida. En el supuesto de no cumplirse los requisitos establecidos para el refrendo, establecerán los procedimientos necesarios para salvaguardar los estudios de las personas inscritas en el plan y programa respectivo. ..."

"Artículo 75. Además de aquellas establecidas en la Ley General de Educación, son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

"I. Ofrecer o impartir estudios denominados como técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, en los casos que corresponda en los términos de esta Ley, sin contar con el reconocimiento de validez oficial de estudios u ostentarlo sin haberlo obtenido; ..."



- Para impartir educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, los particulares deberán obtener previamente, en cada caso, una autorización expresa de la secretaría del Estado.
- Tratándose de estudios distintos a los indicados, en la educación media superior es potestativo para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios, pudiendo ofrecer e impartir servicios educativos de nivel medio superior siempre y cuando anuncien en su documentación y publicidad que no se cuenta con éste.
- Sin embargo, en educación superior necesariamente deberán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Esto, pues con la publicación de la Ley General de Educación Superior, el veinte de abril de dos mil veintiuno, las instituciones particulares que quieran ofrecer o impartir cursos de nivel superior con la denominación de técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría o doctorado, únicamente lo pueden hacer con el reconocimiento de validez oficial de estudios que emite la autoridad educativa correspondiente o la institución facultada para ello.

Por ello, formulo este voto concurrente a fin de describir el marco normativo vigente, pues considero necesario que en la sentencia se hubiera precisado que el RVOE es un requisito indispensable para impartir u ofrecer educación de nivel superior.

Por lo antes expuesto, si bien comparto el sentido del fallo, lo hago por consideraciones adicionales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con números de registro digital: 2006225 y 2004170, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2023.



Voto particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020, por medio de las cuales se impugnó la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.
2. El suscrito considero que existen violaciones al procedimiento legislativo de carácter invalidante, motivo por el cual mi voto es de carácter particular en este punto. Sin embargo, obligado por la mayoría, en cuanto al estudio de fondo, me separo de algunas consideraciones en los temas 4, 6 y 11; así como en el apartado de efectos, por lo que respecto a estos apartados mi voto es concurrente.

I. Razones del voto particular en relación con las violaciones al procedimiento legislativo

3. La mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en lo que interesa, que eran infundadas las alegaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo relativas a la invalidez del decreto impugnado, a partir de la existencia de violaciones en el procedimiento legislativo.
4. Respecto a la convocatoria a la sesión extraordinaria en la cual se aprobó el dictamen que contenía el decreto materia de impugnación, ésta se hizo con una anticipación mayor a doce horas, que es lo que establece el artículo 217 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
5. En lo relativo a la oportuna repartición del dictamen, se concluyó que efectivamente se cometió una violación formal al artículo 247 de la ley orgánica citada, porque se repartió con menor anticipación a la que prevé la legislación (veinte horas en lugar de veinticuatro horas). Sin embargo, del análisis de las constancias, se consideró que ello no trascendió a los principios de deliberación, pues no provocó que los diputados desconocieran o no tuvieran el tiempo suficiente para valorar su contenido.



6. En relación con la falta de quórum, se sostuvo que, del Diario de Debates de la sesión de quince de mayo de dos mil veinte, se advirtió que, si bien se solicitó la verificación del quórum en varias ocasiones, en todas se comprobó que había quórum legal, lo que además, se reflejaba en las votaciones.
7. Asimismo, se declararon infundadas otras presuntas irregularidades como el no tomar en cuenta diversas iniciativas, la falta de firma de la minuta por parte de todos los secretarios y la distribución de dos dictámenes.
8. Consecuentemente, en la sentencia se procedió al análisis del resto de los conceptos de invalidez hechos valer.
9. No coincido con la conclusión a la que se arribó en la sentencia, en el sentido de convalidar el procedimiento legislativo impugnado.
10. A mi parecer, las anomalías detectadas en la creación de las normas aquí cuestionadas tienen relevancia invalidante conforme a los criterios establecidos por este Tribunal Pleno, en los que se ha sostenido¹ que para determinar si una violación al procedimiento provoca la invalidez de la norma emitida, 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.
11. Así, el cumplimiento de los parámetros anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados

¹ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

12. Expuesto lo anterior, no comparto los argumentos de la sentencia aprobada por los que se declara infundado el concepto de invalidez relativo a que no se distribuyeron los dictámenes con veinticuatro horas de antelación, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
13. En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 247 de la ley orgánica referida, no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a las diputadas y los diputados por cualquier medio, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión.
14. En el caso, tal como se reconoce en la sentencia, el dictamen respectivo fue hecho del conocimiento de las diputadas y los diputados con una anticipación de veinte horas, es decir, claramente se inobservó el plazo mínimo previsto en la legislación para tal efecto.
15. Si bien sólo faltaron cuatro horas del plazo, convalidar dicha irregularidad implicaría restar validez a la norma que establece de forma categórica el tiempo mínimo para el reparto del dictamen. En ese mismo sentido, admitir esta posibilidad, implica que cualquier fracción de tiempo mayor a la aquí analizada, pero menor a la establecida en la norma, sería suficiente para cumplir con dicha exigencia; aunado a que esa misma lógica podría aplicarse para convalidar el reparto de dictámenes con aun menor tiempo del que en el presente asunto se advirtió.
16. Sostener este análisis, a mi parecer, vacía de sentido las reglas y condiciones que el propio órgano legislador se impuso a sí mismo para desarrollar sus tareas parlamentarias.
17. Ahora bien, de acuerdo con el criterio reiterado por este Alto Tribunal, con el que coincido plenamente, pueden existir casos excepcionales en los que un análisis de las circunstancias particulares del asunto concreto nos lleve a concluir que el incumplimiento del tiempo exigido en la distribución de los dictámenes no sea una violación con potencial invalidante.
18. Es decir, por regla general, las Legislaturas deben cumplir con los plazos que ellas mismas se determinaron para la distribución de los dictámenes sobre



proyectos de ley o decretos, y no evaluarse dicho cumplimiento a partir de qué tan cercano al plazo se repartieron los documentos correspondientes.

19. En la especie, considero que tampoco estamos frente a un caso que por sus características nos permita justificar el quebrantamiento de las reglas que regulan el procedimiento de creación normativa.
20. Advierto que, en el orden del día de la sesión extraordinaria de quince de mayo de dos mil veinte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se listaron para discusión y votación, entre otras,² dos iniciativas con carácter de dictamen que contenían proyectos de decretos para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Electoral y de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana; asimismo, se incluyó la lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto por el que se reformarían algunos artículos del citado código comicial, aunado a la lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto que contenía la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, el cual aquí se analiza, mismo ya de por sí, tan complejo como largo.
21. Esto, en mi opinión, evidencia que no se contó con un tiempo razonable para el adecuado análisis del dictamen de la ley en materia educativa sometido a discusión y a la votación de las legisladoras y los legisladores.
22. No pasa inadvertido que en la sentencia se sostiene que toda vez que la Ley Orgánica del Congreso les permite citar a sesiones extraordinarias con al menos doce horas de anticipación, ello implica que el órgano legislativo consideró que este tiempo era suficiente para imponerse de la información relevante en asuntos excepcionales, lo que permitiría convalidar que en el caso se haya dispensado el reparto del dictamen con la anticipación de veinticuatro horas que exige el diverso numeral 247 de la referida ley orgánica.
23. Considero importante señalar que tampoco comparto esta conclusión, ya que, en las sesiones, no sólo se discuten dictámenes, sino también cuestiones de naturaleza diversa que podrían ameritar menor tiempo y menor complejidad en su análisis,³ por lo que el periodo de doce horas no necesariamente fue pensado para esos casos.

² Además, se abordarían en la sesión la lectura de siete proyectos de decreto para reformar o adicionar artículos de diversos ordenamientos legales de la entidad.

³ Por ejemplo, conforme al artículo 224 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, son materia de sesión privada del Pleno del Congreso el debate



24. Además, la Constitución⁴ y la ley orgánica⁵ locales prevén y regulan los supuestos de urgencia en los que se pueden dispensar los trámites ordinarios de las iniciativas, considerándolo procedente en aquellos casos en que exista riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones; que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y, que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos, sin que en el asunto se hiciera siquiera mención que se estaba en ese supuesto.
25. Conforme a lo expuesto, en mi consideración, se encontraba fehacientemente acreditada la violación al procedimiento legislativo, misma que resultaba suficiente para invalidar las normas emitidas. Siendo esta postura congruente con los votos que he emitido en otros asuntos como las acciones de inconstitucionalidad 34/2021, 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, y 119/2020 y su acumulada 120/2020, por mencionar algunas.
26. Por otra parte, considero que merecía especial reflexión el argumento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo relativo a que, en el momento de la discusión, no había el quórum para sesionar, esto, por lo siguiente:
27. Tal como se relata en la sentencia, el quórum se verificó en diversas ocasiones. A la mitad de la lectura del dictamen, el diputado Baltazar Gaona García solicitó verificar el quórum, y si bien hubo veintiún asistentes, que es el mínimo necesario,⁶ también es cierto que diversos congresistas le reprocharon que el diputado sólo entró a interrumpir la lectura para hacer dicha petición y que, como

y la votación relativos a los procedimientos de responsabilidades que se hagan en contra de los servidores públicos, en cuyo caso la resolución se dará a conocer en la sesión pública inmediata posterior; los oficios que dirija el gobernador, las Legislaturas de los Estados, los Poderes de la Unión o los Ayuntamientos, que previamente se consideren con carácter de reservados por la conferencia; y, por acuerdo del Pleno, a petición de alguno de sus integrantes, las disposiciones administrativas o disciplinarias que afecten el orden interno del Congreso; la moción a diputados, así como del cumplimiento de los deberes de unos y otros.

⁴ Artículo 38.

⁵ Artículo 246.

⁶ En términos del artículo 233, el Pleno no puede sesionar, ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Por su parte, de acuerdo con el diverso 20 de la Constitución Local, el Congreso se conforma con veinticuatro diputaciones de mayoría relativa y dieciséis de representación proporcional, lo que hace un total de cuarenta integrantes en el órgano, lo que significa que para poder sesionar válidamente se necesita la presencia de veintiún parlamentarios o parlamentarias.



anteriormente lo había hecho, se volvía a salir. De ahí que, si bien al momento del cómputo había veintiún diputados, de la propia discusión se desprende que antes y después de la verificación del quórum sólo había veinte. Sin embargo, dichas cuestiones no fueron consideradas en la sentencia aprobada.

28. Por las razones anteriores, es que respetuosamente voté en contra de este apartado de la sentencia y por la invalidez del decreto por el que se aprobó la ley de educación impugnada.

II. Razones del voto concurrente

29. Ahora bien, toda vez que una mayoría de siete integrantes del Tribunal Pleno votaron a favor de reconocer la validez del procedimiento legislativo, procedí a votar el estudio de fondo, el cual, si bien compartí, me gustaría formular las siguientes precisiones respecto de los temas 4, 6 y 11 y el apartado de efectos.
30. En relación con el tema 4, denominado: "Cláusula democrática, participación directa y adaptación de planes y programas educativos a contextos regionales y locales", en el fallo se determinó que era infundado el concepto de invalidez correspondiente, pues contrario a lo que sostuvo la Comisión accionante, la Constitución General no consagra un derecho de participación política genérico que implique que, ante cualquier medida estatal, deba consultarse a la ciudadanía. Aunado, el propio artículo 3 de la Norma Fundamental prevé que el Estado planeará y dispondrá programas considerando la opinión de actores sociales involucrados en la educación. En ese mismo sentido, se razonó que las decisiones de política pública educativa sí atienden con suficiencia las opiniones de la sociedad civil.
31. Tal como lo expuse en la sesión pública, me aparto del párrafo 257 de la sentencia, pues considero que la participación política no se agota en renovar a los poderes públicos y que, en términos más generales, la Constitución Federal sí contempla el derecho de participación para la ciudadanía en distintas materias, como, por ejemplo, en el artículo 4o. constitucional.
32. En cuanto al tema 6, titulado: "Exclusión de la familia en sentido amplio y tutores en el proceso educativo", en la sentencia, entre otras cuestiones, y por lo que hace al artículo 163 de la Ley de Educación referida, se desestimó el argumento relativo a que la norma sólo impone cargas a los tutores respecto de sus pupilos, pero no les asigna derechos de intervención en el proceso educativo, al considerar que dicho precepto no tiene el alcance que se le atribuye. En mi opinión, debió declararse infundado el referido argumento y no desestimarse.



33. Por lo que hace al tema 11, de rubro: "Desigualdad en los recursos a planteles educativos.", en la sentencia se decretó la invalidez de la porción impugnada del artículo 19 de la ley educativa estatal. Para ello, se descartó la implementación de una interpretación conforme, al tratarse de una norma discriminatoria. En otro aspecto, se hizo un análisis del tipo de escrutinio que se necesita en un caso de normas que afecten el principio de igualdad, siendo éste un escrutinio intenso. Y finalmente, se concluyó que la medida examinada no satisfacía el estándar de idoneidad, pues no se advertía una relación instrumental con el fin perseguido, que es garantizar los recursos materiales y económicos a las escuelas, necesarios para cumplir con el deber de impartir educación, puesto que para ello no tomaba en consideración las diferentes circunstancias en que podrían encontrarse los institutos educativos. En este tema, únicamente me aparto de los párrafos 535 a 540, pues estimo que la razón para no aplicar una interpretación conforme, en el caso, no es por la prohibición impugnada, sino porque el sentido de la norma no permite la interpretación que se propone; aunado a que no concibo al test de igualdad como parte del test de proporcionalidad.

34. Finalmente, me aparto de la postergación de los efectos, respecto de los artículos declarados inválidos en materia de educación indígena y la educación inclusiva de las personas con discapacidad ante la falta de las consultas respectivas, como lo he sostenido en precedentes.

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

Nota: La tesis aislada P. L/2008 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, con número de registro digital: 169437.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 34/2021, 165/2020 y sus acumuladas 166/2020, 234/2020 y 119/2020 y su acumulada 120/2020 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas, 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas y 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 14, Tomo II, junio de 2022, página 1164 y 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 665 y Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 678, con números de registro digital: 30703, 31049 y 29725, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2023.



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. 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. LA PERSONA QUE PRESIDEA 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. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CON-



TRA DE NORMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES NO EXCLUYE A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVER AQUÉLLA POR UNA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

VIII. 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).

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

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

XI. 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.

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



XIII. 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.

XIV. CONTRIBUCIONES. SU CLASIFICACIÓN A NIVEL FEDERAL CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

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

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

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

XVIII. 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.

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

XX. DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL ESTADO DE TLAXCALA. ELEMENTOS QUE LOS CONFIGURAN.

XXI. 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 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE XALOZTOC, 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXII. 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 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXIII. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 45 LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXIV. 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).



XXV. 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.

XXVI. CONTRIBUCIONES. FORMAS PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

XXVII. 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 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54, –EXCEPTO SU PÁRRAFO SEGUNDO–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 46, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO Y 66 –EXCEPTO SU PÁRRAFO TERCERO– DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXVIII. DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR EL PRECIO QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LAS LEYES FISCALES, VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54, –EXCEPTO SU PÁRRAFO SEGUNDO–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 46, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO Y 66 –EXCEPTO SU PÁRRAFO TERCERO– DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXIX. 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,



GENERAN INCERTIDUMBRE Y CONFUSIÓN A SUS DESTINATARIOS Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 54, –EXCEPTO SU PÁRRAFO SEGUNDO–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 46, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO Y 66 –EXCEPTO SU PÁRRAFO TERCERO– DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XXXI. 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.

XXXII. 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.

XXXIII. 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 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 34, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN Y 44, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].



XXXIV. 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 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 34, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN Y 44, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXV. 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 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 34, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN Y 44, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXVI. 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 [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOSTOC, 34, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN Y 44, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].



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

XXXVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MEDIOS MAGNÉTICOS O ELECTRÓNICOS PROPORCIONADOS POR EL SOLICITANTE, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR MOTIVOS DE CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 34, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN Y 44, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

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

XL. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. EL COBRO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES E IMPRESIÓN, DE CERTIFICACIONES Y POR LA BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 34, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN EL INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS EL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN, 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XLI. 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 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 33, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO AXOCOMANITLA, 64, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y F), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS REGISTROS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN Y 48, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAXOMULCO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XLII. 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 ANEXOS III, IV Y V DE LA CITADA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, 2, 3 Y 4 DE LA REFERIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN Y I, II Y III DE LA ALUDIDA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XLIII. 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 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO, 37, FRACCIÓN I Y 45, ASÍ COMO LOS ANEXOS III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, 44, FRACCIONES I Y IX, Y 69, ASÍ COMO LOS ANEXOS 2, 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, 64, FRACCIONES I, INCISOS A) Y F), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS REGISTROS" Y II, 66, –SALVO SU PÁRRAFO TERCERO– Y 69, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 48, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAXOMULCO, 38, FRACCIÓN I Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN, 33, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRE-



SOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO AXOCOMANITLA, 34, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B) Y II, INCISO B) Y 46, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO Y 42, FRACCIÓN I, 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), 53 Y 54, –SALVO SU PÁRRAFO SEGUNDO–, ASÍ COMO LOS ANEXOS I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XLIV. 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 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO, 37, FRACCIÓN I Y 45, ASÍ COMO LOS ANEXOS III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL, 44, FRACCIONES I Y IX, Y 69, ASÍ COMO LOS ANEXOS 2, 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, 64, FRACCIONES I, INCISOS A) Y F), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS REGISTROS" Y II, 66, –SALVO SU PÁRRAFO TERCERO– Y 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, 48, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAXOMULCO, 38, FRACCIÓN I Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN, 33, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO AXOCOMANITLA, 34, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B) Y II, INCISO B) Y 46, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO Y 42, FRACCIÓN I, 43, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), 53 Y 54, –SALVO SU PÁRRAFO SEGUNDO–, ASÍ COMO LOS ANEXOS I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: MIROSLAVA DE FÁTIMA ALCAYDE ESCALANTE.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La CNDH impugna diversos artículos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, que establecen



cuotas para la prestación del servicio de alumbrado público, por suministro de agua potable, por el derecho al acceso a la información pública y por búsqueda y reproducción de información no relacionada con el acceso a la información.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	20
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados diversos artículos de leyes de ingresos de Municipios de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.	21-76
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	76-77
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada. Son infundados los planteamientos relativos a la falta de legitimación.	77-79
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causal de improcedencia se desestima.	79-84
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se establece la metodología de estudio en cuatro temas.	84
	VI.1. Cobros por servicio de alumbrado público	Las cuotas prevén elementos ajenos al costo que representa al Estado la prestación del servicio, por lo que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios. Se declara la invalidez de los artículos.	84-109
	VI.2. Cobros por servicios por suministro de agua potable	Los artículos no prevén los elementos esenciales del tributo, como es la tasa o tarifa, por lo que son contrarios al principio de legalidad tributaria y al de seguridad jurídica. Se declara la invalidez de los artículos.	109-119



	VI.3. Cobros por acceso a la información pública	Las cuotas previstas no tienen justificación en una base razonable y objetiva por parte del legislador, por lo que transgreden el principio de gratuidad. Se declara la invalidez de los artículos.	119-134
	VI.4. Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información	Las cuotas no guardan relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio. Asimismo, algunos preceptos resultan ambiguos, por lo que se transgreden los principios de proporcionalidad tributaria y el de seguridad jurídica. Se declara la invalidez de los artículos.	134-146
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se invalidan todos los preceptos impugnados.	147-148
	Extensión de efectos	Se extienden los efectos de la invalidez a los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc , los anexos III, IV y V de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal , y los anexos 2, 3 y 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan .	148-157
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de Tlaxcala.	157
	Vinculación al Congreso	Se vincula al Congreso de Tlaxcala para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en lo futuro.	157
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia a los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyos preceptos se invalidaron.	158
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.	158-159



SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo, 37, fracción I, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carbajal, 44, fracciones I y IX, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, 64, fracciones I, incisos a) y f), en su porción normativa "Por búsqueda de información en los registros", y II, 66, salvo su párrafo tercero, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, 38, fracción I, y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, 34, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), y 46, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco y 42, fracción I, 43, fracción I, incisos a) y b), 53 y 54, salvo su párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la de los anexos III, IV y V de la citada Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carbajal, 2, 3 y 4 de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan y I, II y III de la aludida Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 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



		<p>de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 1/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acuamana de Miguel Hidalgo**; 37, fracción I, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Apetatitlán de Antonio Carvajal**; 44, fracciones I y IX, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calpulalpan**; 64, fracciones I, incisos a) y f) en la porción normativa "*por la búsqueda de información en los registros*" y II, 66 (excepto párrafo tercero) y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Chiautempan**; 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuaxomulco**; 38, fracción I, y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hueyotlipan**; 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Lorenzo Axocomanitla**; 34, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), y 46, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepeyanco**; 42, fracción I, 43, fracción I, incisos a) y b), 53 y 54 (excepto párrafo segundo) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xaloztoc**, todos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el trece de diciembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. Demanda inicial y normas impugnadas. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el doce



de enero de dos mil veintidós,¹ la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

"a) Cobros por servicio de alumbrado público:

"1. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"3. Artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"4. Artículo 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"b) Cobros por servicios por suministro de agua potable:

"1. Artículo 54 –excepto su párrafo segundo– (sic) de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 46, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"3. Artículo 66 –excepto su párrafo tercero– de (sic) la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

¹ Foja 1 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



"1. Artículo 43, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 34, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"3. Artículo 64, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"4. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"5. Artículo 44, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"d) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

"1. Artículos 42 (sic), fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"2. Artículo 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"3. Artículo 34, fracciones I y II, ambas en el inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"4. Artículo 64, fracción I, incisos a) y f), en la porción normativa 'por la búsqueda de información en los registros', de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"5. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"6. Artículos (sic) 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.



"7. Artículo 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"8. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"9. Artículo 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

"Dichos ordenamientos fueron publicados el 13 de diciembre de 2021 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala."

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. Conceptos de invalidez. La Comisión accionante combate las normas impugnadas, en síntesis, con base en los siguientes argumentos:

i. Primero. Los preceptos impugnados, señalados en el inciso a) del apartado III de la demanda, contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios Xaloztoc, Chiautempan, Apetatitlán de Antonio Carvajal y Calpulalpan establecen tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración la ubicación de los predios de los propietarios o poseedores que sean sujetos activos en relación con su distancia con la fuente de alumbrado público.

ii. Lo anterior significa que, para calcular la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo que transgrede el principio de proporcionalidad de las contribuciones previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

iii. Las normas controvertidas determinan que el pago del alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que



establecieron tres fórmulas para fijar la cuota de la contribución, las cuales, además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toman como elemento indispensable para su cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metro luz.

iv. En otras palabras, el legislador local consideró como componente determinante de 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.

v. Ello significa que se previó el cobro por ese derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio por la ubicación de los predios, pasando por alto 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 correspondiente; por lo cual, se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, ya que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio.

vi. En otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021 y 28/2021, la Suprema Corte de Justicia ha reiterado que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio –como el de alumbrado público– debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le presenta al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a estos, como sería la situación particular del contribuyente o cualquier elemento distinto al costo; de lo contrario, estimó, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

vii. Por tanto, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que las cuotas que se prevean sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

viii. Segundo. Los preceptos normativos impugnados señalados en el inciso b) del apartado III de la demanda, correspondientes a los Municipios de



Xaloztoc, Tepeyanco y Chiautempan facultan a 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, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

ix. El legislador local facultó indebidamente a las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable municipales correspondientes, para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados e, incluso, les atribuyó a los Ayuntamientos señalados en el párrafo que antecede, la potestad para aprobar, en última instancia, el monto o cuota que deberá pagarse por tales derechos, atribuciones que son propias e indelegables del Poder Legislativo Local.

x. Esto es así, dado que el derecho por el 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), de la Constitución Federal, actividad por la cual pueden obtener recursos correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del citado precepto constitucional.

xi. Las disposiciones combatidas son inconstitucionales porque no contienen todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios antes referidos 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 en tales conceptos a órganos distintos al legislativo.

xii. En otros términos, no existe en las disposiciones impugnadas al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, con lo que se deja a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de mérito, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende las propuestas de los organismos municipales en la materia.



xiii. Lo anterior se corrobora a la luz de lo previsto en el artículo 122 de la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala, que dispone que los organismos operadores elaborarán el proyecto de tarifas correspondientes a la estación de los servicios previstos en dicha ley y lo someterán a la consideración del Ayuntamiento para su aprobación.

xiv. De esta forma, las disposiciones impugnadas transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deje 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.

xv. Se transgrede el derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, debido a que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de la causación, realicen las autoridades municipales.

xvi. Tercero. Las normas impugnadas señaladas en el inciso c) del apartado III de la demanda, contenidas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xaloztoc, Tepeyanco, Chiautempan, Hueyotlipan y Calpulalpan, prevén cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y medios magnéticos.

xvii. Por tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

xviii. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando la información.



xix. Entonces, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el legislador local al prever costos por la reproducción de información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

xx. En tal virtud, los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho mencionado, como lo dispone el artículo 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

xxi. Estima aplicable el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en el que, al advertir que las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, ello contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples; sin embargo, contrario a ese parámetro las leyes de ingresos que nos ocupan establecen la cuota a razón de cada hoja y otro monto para cuando el número de hojas exceda, incluso después de cinco.

xxii. Particularmente, en cuanto a la tarifa prevista en la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, el legislador local previó un cobro por la búsqueda de información, circunstancia que contraviene el marco constitucional, ya que en términos de la Norma Fundamental únicamente se permite que se requiera el pago que corresponda a la modalidad de reproducción o entrega solicitada, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

xxiii. Tampoco son razonables las tarifas previstas en los preceptos contravertidos de las leyes de ingresos de los Municipios de Xaloztoc y Hueyotlipan, ya que prevén cobros diferenciados por la expedición de copias simples en atención al tamaño de la hoja, es decir, si se trata de carta u oficio, las cuales carecen de justificación objetiva.



xxiv. Asimismo, las tarifas previstas en la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan realizan una distinción respecto a las hojas adicionales cuando se trata de copias simples, la cual, en sí misma, ya es desproporcional porque no existe justificación para que el legislador establezca un costo por las primeras cinco hojas y otro por cada foja adicional a esa cantidad, pues se utilizan exactamente los mismos materiales en los dos casos.

xxv. En el Municipio de Chiautempan por la entrega de archivos en medios electrónicos se establece un cobro de 0.12 UMA, equivalente a \$11.546, lo que también contraviene el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos y tampoco quedó establecida en la norma la posibilidad de que la persona solicitante pudiera proporcionarlos, lo que cobra relevancia pues en ese supuesto el acceso a la información será gratuito.

xxvi. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere de una motivación reforzada por parte del legislador, en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, como se advierte de la acción de inconstitucionalidad 15/2019.

xxvii. Sin embargo, en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador local para determinar dichas cuotas, esto es, el precio del papel, de la tinta para las impresiones o del costo de los dispositivos magnéticos de almacenamiento, entre otros. Además de que la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes de los Municipios a que se ha hecho referencia.

xxviii. Por tanto, procede declarar la invalidez de las normas impugnadas, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública mediante copias simples, impresiones, la expedición en copia certificada de los documentos solicitados o entrega de éstos en medios magnéticos, pues no se



ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en la materia, como se desprende de las acciones de inconstitucionalidad 25/2021 y 27/2019.

xxix. Adicional a lo anterior, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Ello, porque al realizar cobros por la entrega de información unos sujetos destinatarios de las normas pudieran ser periodistas, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público a efecto de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas acaban teniendo no solo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

xxx. **Cuarto.** Los preceptos impugnados señalados en el inciso d) del apartado III de la demanda, contenidos en las leyes de ingresos de los Municipios de Xaloztoc, San Lorenzo Axocomanitla, Tepeyanco, Chiautempan, Hueyotlipan, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Calpulalpan y Cuaxomulco, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, pues las tarifas que prevén no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad de las contribuciones, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

xxxi. Las disposiciones cuestionadas convergen en que gravan la simple búsqueda de documentos solicitados; asimismo, prevén tarifas por copias simples que oscilan entre \$1.154 pesos hasta \$192.44 pesos; mientras que, en la expedición de copias certificadas, la cuota, en general, es de \$96.22 pesos y \$17.319 pesos por cada hoja adicional.

xxxii. Algunas de las tarifas previstas en las normas combatidas son diferenciadas de acuerdo al número de fojas, por ejemplo, las primeras las primeras cinco o diez, y luego un costo por cada foja adicional (San Lorenzo Axocomanitla y Calpulalpan), mismo caso que ocurre con las copias certificadas.

xxxiii. En ese contexto, los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige las contribuciones, pues las tarifas no guar-



dan relación directa con los gastos que le presentan a los Ayuntamientos involucrados a la prestación de esos servicios.

xxxiv. Se resalta que los preceptos cuestionados se encuentran insertos en los derechos por servicios, en consecuencia, el legislador tlaxcalteca 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 de referencia.

xxxv. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos precedentes (acciones de inconstitucionalidad 93/2020, 105/2020, 51/2021, 33/2021, 77/2021, entre otras) que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no deriva del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

xxxvi. 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, como se advierte de la acción de inconstitucionalidad 15/2019.

xxxvii. Por su parte, cobrar 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 considera como desproporcionado, 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.

xxxviii. En cuanto al cobro de certificaciones, también resultan desproporcionados los montos previstos en algunas de las leyes de ingresos tlaxcaltecas



controvertidas, 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 respetiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser 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.

xxxix. Igualmente, el Máximo Tribunal del país ha sostenido que, a diferencia de lo que ocurre con 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.

4. Registro del expediente y turno del asunto. Por acuerdo de trece de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **1/2022**, y la turnó a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf** como instructora del procedimiento.

5. Admisión de la demanda. La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de diecinueve de enero de dos mil veintidós, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo 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, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de cuatro de marzo y dieciocho de abril de dos mil veintidós, respectivamente, la Ministra instructora tuvo por rendidos



los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el quince de febrero de dos mil veintidós,² el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala rindió informe, en el que expresó, en esencia, lo siguiente:

i. En primer lugar, sostiene que los decretos 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61 y 62, se publicaron el trece de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, en atención a lo dispuesto por los artículos 39, 40, 41 y 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, 54, fracciones I, II y XII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; y 9, fracción II, y 10, inciso A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

ii. En ese sentido, se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas que señala la normatividad aplicable, tales como la presentación, el turno a la comisión correspondiente para su dictaminación, la presentación del dictamen ante el Pleno de esa Soberanía y su aprobación de lo general y en lo particular, culminando con su publicación en el Periódico Oficial de la referida entidad. Por lo que esa soberanía, en el ámbito de sus atribuciones, votó, discutió y aprobó los decretos señalados para que tengan vigencia durante el ejercicio fiscal dos mil veintidós y, por ello, son constitucionales.

iii. En segundo término, aduce que la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de los referidos decretos que contienen normas de carácter contributivo y de acceso a la información pública, pues éstos escapan de su facultad para impugnarlos.

² Foja 1 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.



iv. En efecto, refiere que la falta de legitimación aducida se debe, por un lado, a que su legitimación está acotada a las vulneraciones de derechos humanos de las personas y, en tratándose de personas morales, éstas pueden acudir a la justicia Federal y ejercitar el medio de control pertinente por sí mismas, pues gozan de derechos humanos única y exclusivamente para sus propios fines, es decir, la Comisión accionante no está legitimada para el caso que nos ocupa, ya que aun cuando la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal reconoce a ciertos órganos como legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que modula dicha atribución en atención a la materia y a otras condiciones, siendo el Ejecutivo Federal a quien se le otorga la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución.

v. Por otro lado, tratándose de materia de transparencia y acceso a la información pública, el órgano legitimado para plantear la acción de inconstitucionalidad es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o su equivalente en el Estado de Tlaxcala. Lo anterior debe llevar a la conclusión de que el planteamiento sobre la vulneración de los derechos humanos de seguridad jurídica y proporcionalidad de las contribuciones y demás principios constitucionales, así como la vulneración al derecho de acceso a la información, resulta insuficiente para acreditar la afectación requerida por el Texto Constitucional.

vi. Es decir, a pesar de que se adujo que las normas reclamadas violan los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, en la demanda no se explicó por qué se vulnerarían materialmente los derechos de acceso a la información y seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones y de reserva de ley, ya que no se demuestra de modo alguno que las normas sean excesivas en el cobro de los derechos ahí previstos, como lo pretende hacer ver la accionante, pues a *contrario sensu* dicha interpretación conllevaría a posibilitar una impugnación de la totalidad del sistema tributario y vaciaría de contenido la regla de la legitimación impuesta a ese organismo constitucional autónomo.

vii. En efecto, el planteamiento que se elabora por la comisión accionante es sobre una supuesta vulneración de los derechos de seguridad jurídica y



proporcionalidad de las contribuciones y demás principios constitucionales, así como la vulneración del derecho de acceso a la información pública, empero lo cierto es que su argumento es manifiestamente insuficiente para evitar esta pretendida afectación. En el mismo orden de ideas, por lo que respecta a la impugnación de las referidas leyes de ingresos que regulan el cobro con motivo de la expedición de copias para tener una solicitud de acceso a la información pública, considera que se actualiza la causal de improcedencia de la falta de legitimación.

viii. Luego de lo anterior, aduce que resultan inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez expuestos por la Comisión accionante en relación con la supuesta falta de competencia y violación al principio de legalidad tributaria, dado que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado, a través de las contribuciones que se encuentren establecidas en la ley, las cuales deben ser pagadas por las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, de ahí que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas derechos y no un impuesto.

ix. Del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), se observa que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; por su parte, el diverso 115, fracción III, inciso b), del mismo ordenamiento, prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público, y la fracción IV, inciso c), del mismo precepto, establece que los Municipios tienen el 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 derecho, para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones solo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

x. Es decir, 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, que determinará la Legislatura Estatal.



xi. En efecto, de conformidad con las fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Pública de los Municipios se compone, entre otras cosas, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo y, como ya se afirmó, el servicio público de alumbrado forma parte de éstos; por tanto, al tener a su cargo el servicio de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, siempre y cuando se encuentre establecido como derecho y no como impuesto.

xii. Refiere que la base gravable se determina efectivamente a partir del costo real que genera la prestación del servicio de alumbrado público, más lo anterior requirió de la creación de una unidad de medida que reflejará 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.

xiii. Así la carga de tal superficie se comparte entre vecinos de la misma vialidad, más haciendo la distinción de aquellas vialidades en donde no existe alumbrado público, pues su ausencia reduce el costo de mantenimiento y de energía eléctrica del Municipio para la prestación del servicio a los ciudadanos en aquellos lugares donde no existe alumbrado público pero que sean predios habitados o no.

xiv. Indica que lo anterior se define en los artículos 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, como C.U.,³ CML Públicos⁴ y CML Comunes.⁵

³ Costo unitario por los gastos generales del servicio que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación de 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.



xv. Indica que en la tabla B se observan los cálculos de los valores de los factores basados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal dos mil veintidós de los Municipios referidos, es decir, en esta tabla se llevan a cabo los respectivos cálculos de los tres factores como son CML públicos, CML común y C.U. que actuando en conjunto sirven de base para que sean aplicados en las fórmulas $MDSIAP=SIAP$, y que de acuerdo al frente iluminado de cada sujeto sean calculados los montos de contribución.

xvi. Finalmente, en la tabla C de los Municipios mencionados se observa el concentrado de cálculo de valores de: CML públicos, CML común, C.U., como para aplicación de en fórmula datos en UMA, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

xvii. Así, esa Legislatura pretendió satisfacer los requisitos de proporcionalidad sentando las bases de un cobro justo, equitativo y proporcional para los tlaxcaltecas mediante la determinación precisa y real de los costos en los que incurrir en la práctica los Municipios, al brindar el servicio sobre una unidad de medida de superficies iluminadas en vialidades y superficies de uso común, cuyo cobro, como lo sería la iluminación de la catedral o monumentos, corresponde a todos los habitantes del territorio municipal de manera equitativa, y otro cargo por la iluminación que existe en vialidades, tanto cuando existen luminarias frente al predio, tanto cuando no existan, para restar tal costo inexistente en beneficio de la economía de los tlaxcaltecas.

xviii. La mayor cantidad de luminarias frente a un predio da mayores niveles lumínicos y, por ende, consumen más energía eléctrica que debe ser pagada

⁴ Costo unitario por metro luz obtenido de la suma de 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, dividido entre el número de luminarias correspondientes 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.

⁵ Costo unitario por metro luz 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 forma estándar.



mensualmente por el Ayuntamiento a la empresa suministradora de energía eléctrica, que debe comprar más refacciones y dar más mantenimiento que en aquellos casos donde existen pocas luminarias o, posiblemente, no exista incluso el servicio, o existiendo, el predio puede ser propiedad de múltiples propietarios o poseedores, en cuyo caso deberán repartir equitativamente entre sí el costo de la fracción correspondiente.

xix. No por ello se distingue la ubicación del predio dentro del territorio municipal en la Ley de Ingresos de Tlaxcala, puesto que se haría una discriminación en razón de la capacidad contributiva del usuario, sino que se considera única y exclusivamente la existencia o inexistencia del servicio y dentro de ello se les otorga el mismo costo del metro luz.

xx. Lo anterior lleva a concluir que los preceptos tildados de inconstitucionales por la comisión accionante toman como base para el cálculo del derecho de iluminación el costo del servicio de alumbrado público y no el consumo de energía eléctrica generada por el Municipio; de ahí, que la carga tributaria que imponen los dispositivos constituye una contraprestación por el servicio a que se refiere, es decir, se trata de un derecho y no de un impuesto.

xxi. En los dictámenes con proyecto de las leyes de ingresos de los Municipios que nos ocupan se advierte que, previo a su publicación, la Comisión de Finanzas y Fiscalización de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala advirtió que resultaba inconstitucional tomar como base para el pago del servicio de alumbrado público el consumo de energía eléctrica.

xxii. De ahí, que prescindiera de dicho esquema de cobro, lo que se corrobora con los artículos materia del presente juicio y de lo que se advierte que en ningún momento se toma en consideración tal elemento para el cálculo de la base gravable, ni forma parte de los elementos de la contribución.

xxiii. Máxime, que el derecho por el servicio de alumbrado público es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte de los particulares de una actividad del Estado, en este caso del Municipio, por la cual



se genera una relación entre sus habitantes obligados al pago y la administración de aquel, que justifica precisamente la remuneración por ese concepto.

xxiv. Ahora, el hecho de que los artículos que se analizan prevean tarifas para distintos sujetos, las cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora (KWH), es para establecer tarifas progresivas, pero el legislador estatal utilizó el referido elemento para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y tarifas más bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (el costo que le genera Municipio brindar ese servicio), los cuales guardan estrecha relación con la prestación de un servicio público: el alumbrado público.

xxv. No se soslaya la existencia de la jurisprudencia 2a./J. 25/2004, de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.", lo que en el caso no acontece porque las leyes que nos ocupan no contemplan como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica, sino el costo que le genera al Municipio brindar el servicio de alumbrado público; de ahí que la jurisprudencia no cobra aplicación al caso.

xxvi. De igual forma, refiere que por cuanto hace a las disposiciones que facultan al Ayuntamiento para fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de agua potable y alcantarillado, de manera expresa el artículo 115, fracción II, constitucional, garantiza la autonomía municipal para la emisión de reglamentos en las materias que formen parte de su jurisdicción y competencia.

xxvii. 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, los que tienen la facultad originaria para aprobar y expedir, de acuerdo a los procedimientos que rigen en cada entidad federativa, los reglamentos en materia de prestación de servicios públicos municipales.



xxviii. Por tanto, al tener la obligación los Municipios 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 observar y respetar las normas y lineamientos vigentes en cada Estado, esto en atención a las previsiones del primer párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

xxix. El derecho humano al agua se tutela, protege y cumplimenta a nivel federal, estatal y municipal, de tal suerte que la Federación como los Estados tienen el deber de garantizar su cumplimiento.

xxx. No obstante, en lo referente a la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, es el Municipio, por disposición constitucional, el sujeto obligado a dicha prestación.

xxxi. En ese sentido, y en estricto apego al artículo 115 constitucional, los servicios públicos municipales se gestionan, en principio, directamente por el propio Municipio, de manera que existe una identidad entre el titular del servicio con el gestor de dicho servicio, otorgándose a cada Municipio a través de su Ayuntamiento, la posibilidad de elegir el modelo administrativo que considera más adecuado para la prestación de los servicios, tomando en cuenta sus respectivas condiciones, capacidades, características y necesidades.

xxxii. Aduce que los artículos 43, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 34, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; 64, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan; y 44, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, 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 consagrado en la Ley Fundamental.

xxxiii. Ello en tanto 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.



xxxiv. Esto es así, porque si bien la información relativa al quehacer del Estado en sus tres órdenes de gobierno es pública de oficio, lo cierto 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.

xxxv. Lo anterior tiene sustento en la tesis aislada III.2o.T.Aux.15 A, de rubro: "TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, CONTENIDO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", por lo que la regulación dispuesta en los preceptos mencionados se expresa que dicho cobro se refiere al costo que genera la entrega física de la información, no al acceso a ésta.

xxxvi. Finalmente, plantea que para la búsqueda de información que genera el uso y desgaste de las herramientas y consumibles del Municipio, a efecto de garantizar la operatividad y funcionamiento adecuado dentro del orden municipal, es necesario el cobro de los derechos referidos en los artículos 43, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 34, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 64, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan y 44, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, por lo que no puede considerarse que la legislación municipal contraviene el principio de gratuidad de la información, pues como se refirió el Máximo Tribunal ha determinado que el cobro de esos derechos deriva del costo que se genera por la expedición de la información.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Mediante oficio recibido el veintiocho de febrero de dos mil veintidós⁶ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el

⁶ Foja 6 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.



consejero jurídico del Ejecutivo del Gobierno del Estado de Tlaxcala, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- El titular del Poder Ejecutivo Local, en uso de las facultades que le otorga la Constitución Federal, sancionó y promulgó las leyes de ingresos cuya invalidez se promueve, al tratarse de actos que forman parte del proceso legislativo; por ende, tales actuaciones no deben considerarse faltos de fundamentación y motivación, ni arbitrarios.

9. Alegatos. Por escrito presentado el veintiocho de abril de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos, en los que manifestó, en esencia, lo siguiente:

i. Es inatendible la insuficiencia argumentativa planteada por el Legislativo Local, pues como lo ha señalado el Tribunal Pleno si en una acción de inconstitucionalidad se aduce que ésta es improcedente pero ello involucra una argumentación relacionada con el fondo del asunto, tal argumento debe desestimarse y estudiarse los conceptos de invalidez.

ii. Ahora, con independencia de que la argumentación sea suficiente o no, la acción de inconstitucionalidad es procedente en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y su reglamento, pues éstos no exigen como requisito que para acreditar la legitimación de la actora la demanda deba contener suficientes argumentos para comprobar la vulneración denunciada.

iii. Contrariamente a lo aducido por el Poder Legislativo Local, la Comisión accionante sí está legitimada para promover el presente asunto, ya que en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2013, el Tribunal Pleno determinó que basta con que la accionante aduzca en su demanda una violación a derechos humanos para considerar que está legitimada, lo cual en el caso acontece.

iv. Además, en diversos precedentes la Suprema Corte de Justicia ha reconocido la legitimación de la Comisión para someter a control constitucional



normas generales que violan derechos consagrados en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

v. Es infundado que la Comisión carezca de legitimación para impugnar normas relacionadas con el derecho de acceso a la información, dado que aquélla no está condicionada a un catálogo de derechos humanos determinados, sino que es extensiva a la protección de todos los derechos fundamentales.

vi. El Ejecutivo Local, en su informe, adujo que las normas impugnadas formalmente son respetuosas del marco de regularidad constitucional al haber sido promulgadas y publicadas por autoridad facultada para ello, en términos del artículo 49 de la Constitución tlaxcalteca; sin embargo, la accionante no expuso argumentos tendientes a señalar la carencia de facultades del Poder Ejecutivo para promulgar y publicar los preceptos cuestionados, lo cual no implica que su contenido sea constitucional, pues la persona depositaria de ese poder pudo haber expuesto razonamientos lógico-jurídicos para expresar, en su caso, la desaprobación y falta de consentimiento con las disposiciones impugnadas, empero, al no agotar dicha facultad, se entiende la total aprobación de las normas por su parte.

vii. El Ejecutivo Local en su informe enderezó la defensa de la constitucionalidad de los preceptos controvertidos con el argumento de que éstos se ajustan a lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, pues garantizan la autonomía municipal en torno a la emisión de los reglamentos; sin embargo, a pesar de que los Municipios tlaxcaltecas están facultados por la Norma Fundamental para expedir la regulación pertinente en sus respectivas jurisdicciones, tal mandato no los habilita para establecer los elementos esenciales de las contribuciones, pues ello corresponde a las autoridades legislativas. Por tanto, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria.

viii. El Legislativo Local afirma que la simple búsqueda de información genera el uso y desgaste de las herramientas y consumibles de los Municipios de que se trata, por lo que a efecto de garantizar la operatividad y funcionamiento



adecuado es necesario el cobro de los derechos referidos en las normas en combate.

ix. Al respecto, no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que generen un gasto para el Municipio que evidencie la razonabilidad del monto establecido por el legislador local, además no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

x. Es ineficaz la premisa apuntada por el informante relativa a que las disposiciones normativas cuestionadas no vulneran el principio de gratuidad de la información, ya que el cobro de esos derechos deriva del costo que se genera por la expedición de la información solicitada. Ello, en primer término, porque las razones por las cuales se sustentó la inconstitucionalidad de los preceptos normativos controvertidos no versaron sobre su transgresión al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, sino porque contraviene el principio de proporcionalidad tributaria.

xi. En segundo lugar, el informante únicamente se limitó a enunciar que las normas impugnadas prevén cobros que derivan del costo que se genera por la expedición de la información, sin demostrar cuáles son esas erogaciones, para que efectivamente se pueda desprender de forma clara e indefectible que el monto previsto en los diversos controvertidos atiende a los costos de los materiales empleados en la reproducción por los Municipios de que se trata.

10. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de uno de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora tuvo por formulados los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de confor-



midad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁹ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

12. Las normas combatidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se contienen en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, a través de los Decretos Números 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61 y 62, en concreto, los siguientes artículos:

1) 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acuamanala de Miguel Hidalgo**.

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: ...

"**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."

⁸ **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."

⁹ **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."



2) 37, fracción I, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Apetatitlán de Antonio Carvajal**.

3) 44, fracciones I y IX, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calpulalpan**.

4) 64, fracciones I, incisos a) y f) en la porción normativa "*por la búsqueda de información en los registros*" y II, 66 (excepto párrafo tercero) y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Chiautempan**.

5) 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuaxomulco**.

6) 38, fracción I, y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hueyotlipan**.

7) 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Lorenzo Axocomanitla**.

8) 34, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), y 46, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepeyanco**.

9) 42, fracción I, 43, fracción I, incisos a) y b), 53 y 54 (excepto párrafo segundo) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xaloztoc**.

13. Las normas impugnadas son del contenido literal siguiente:



Ley de Ingresos del Municipio de Acuananala de Miguel Hidalgo, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto 60)

"**Artículo 36.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente:

"I. Por búsqueda y copia certificada de documentos, 1 UMA por cada foja.

"II. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.25 UMA por cada foja."

Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto 59)

"**Artículo 37.** Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:

"I. Búsqueda y copia simple de documentos por foja, 1.5 UMA. ..."

"**Artículo 45.** 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 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 continúa (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 continúa.

"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 **\$4'583,520.00 (cuatro millones quinientos ochenta y tres mil quinientos veinte pesos 00/100)**, es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 5,628 (cinco mil seiscientos veintiocho 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, C.U., que son las que se encuentran en los seis bloques según su beneficio dado en metros LU Z 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 V 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 Apetatitlán de Antonio Carvajal, 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 sí 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:**

"**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.

"**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. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería 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:

"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. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería 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 Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"Fundamentos jurídicos: Mismos que se integran en el anexo III de la presente ley.

"Motivación, finalidad y objeto: Se encuentran en el anexo IV de la presente ley.

"Recurso de revisión: Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo V 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 C:** La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, C.U.) 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 (**0.0421 UMA**)

"CML. Común (**0.0388 UMA**)

"CU. (**0.0357 UMA**)

"**Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C**

"**Presupuesto de egresos**

"**Que le genera al Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, para el ejercicio 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 Apetatitlán de Antonio Carvajal 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		3,200.00			



<u>A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública</u>	\$360,000.00				\$4'320,000.00
<u>B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0,011</u>	\$3,960.00				\$47,520.00
B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	1120				
B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	2080				
<u>C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE</u>	5628				
D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$126,000.00				
E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$234,000.00				
<u>F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración</u>	\$18,000.00				\$216,000.00
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	\$4,500.00	1120	\$5'040,000.00		
L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,600.00	2080	\$7'488,000.00		
M) <u>Monto total del mobiliario de luminarias= resultado "A"</u>			\$12'528,000.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
N) <u>Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público</u>					\$4'583,520.00



"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio 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 C.U. 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 concesionario) 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. <i>(reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses [5 años])</i>	\$75.00	\$60.00		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.	\$112.50	\$112.50		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 2021 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$1.24	\$1.24		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)			\$3.20	Gasto por sujeto pasivo
Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$188.74	\$173.74		Total de gastos por una luminaria



Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$3.20	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al gastos totales por una	\$3.77	\$3.47		
Luminarias / una constante de 25 metros equidistancia media interpostal / entre dos frentes				

"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	0.0421			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CML. Común		0.0388		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU			0.0357	Aplicar, en fórmula MDSIAP

"Ingresos, para la recuperación de los gastos

"Ingresos del Municipio para la recuperación del 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 V de esta ley, 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)

"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, MD-SIAP 1	1248	100.988329	100.940945	99.95 %	0.14463021	0.0473836
Nivel de beneficio, MD-SIAP 2	1248	100.988329	100.906738	99.92 %	0.56750137	0.0815903
Nivel de beneficio, MD-SIAP 3	1248	100.988329	100.86388	99.88 %	1.09732438	0.1244485
Nivel de beneficio, MD-SIAP 4	1248	100.988329	100.815964	99.83 %	1.68967308	0.1723645
Nivel de beneficio, MD-SIAP 5	1248	100.988329	100.747285	99.76 %	2.53870622	0.2410441
Nivel de beneficio, MD-SIAP 6	1248	100.988329	100.622969	99.64 %	4.07552202	0.3653595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 8	1248	100.988329	100.209561	99.23 %	9.186175	0.7787681
Nivel de beneficio, MD-SIAP 9	1248	100.988329	100.041722	99.06 %	11.2610409	0.9466072



Nivel de beneficio, MD-SIAP 10	1248	100.988329	99.734926	98.76 %	15.053718	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, MD-SIAP 11	1248	100.988329	100.082849	99.10 %	10.7526082	0.9054793
Nivel de beneficio, MD-SIAP 12	1248	100.988329	98.3361781	97.37 %	32.3453639	2.6521506
Nivel de beneficio, MD-SIAP 13	1248	100.988329	97.2715112	96.32 %	45.5070229	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, MD-SIAP 14	1248	100.9883	100.73	99.74 %	2.767	0.2595



Nivel de beneficio, MD-SIAP 15	1248	100.9883	100.60	99.62 %	4.347	0.3873
Nivel de beneficio, MD-SIAP 16	1248	100.9883	100.51	99.53 %	5.449	0.4765
Nivel de beneficio, MD-SIAP 17	1248	100.9883	100.38	99.40 %	7.100	0.6100
Nivel de beneficio, MD-SIAP 18	1248	100.9883	100.22	99.24 %	9.096	0.7714
Nivel de beneficio, MD-SIAP 19	1248	100.9883	99.96	98.98 %	12.276	1.0287
Nivel de beneficio, MD-SIAP 20	1248	100.9883	99.54	98.56 %	17.517	1.4527
Nivel de beneficio, MD-SIAP 21	1248	100.9883	98.64	97.67 %	28.628	2.3515
Nivel de beneficio, MD-SIAP 22	1248	100.9883	97.36	96.41 %	44.354	3.6235
Nivel de beneficio, MD-SIAP 23	1248	100.9883	96.72	95.78 %	52.268	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, MD-SIAP 24	1248	100.9883	91.509	90.61 %	116.744	9.4792
Nivel de beneficio, MD-SIAP 25	1248	100.9883	90.022	89.14 %	135.128	10.9664
Nivel de beneficio, MD-SIAP 26	1248	100.9883	88.535	87.67 %	153.515	12.4538
Nivel de beneficio, MD-SIAP 27	1248	100.9883	86.453	85.61 %	179.251	14.5356
Nivel de beneficio, MD-SIAP 28	1248	100.9883	84.172	83.35 %	207.445	16.8163
Nivel de beneficio, MD-SIAP 29	1248	100.9883	81.793	80.99 %	236.860	19.1957
Nivel de beneficio, MD-SIAP 30	1248	100.9883	78.322	77.56 %	279.761	22.6660
Nivel de beneficio, MD-SIAP 31	1248	100.9883	73.365	72.65 %	341.045	27.6233



Nivel de beneficio, MD-SIAP 32	1248	100.9883	64.623	63.99 %	449.112	36.3650
Nivel de beneficio, MD-SIAP 33	1248	100.9883	58.491	57.92 %	524.921	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, MD-SIAP 34	1248	100.988329	94.29	93.37 %	82.316	6.6943
Nivel de beneficio, MD-SIAP 35	1248	100.988329	92.83	91.92 %	100.431	8.1597
Nivel de beneficio, MD-SIAP 36	1248	100.988329	88.76	87.90 %	150.667	12.2234
Nivel de beneficio, MD-SIAP 37	1248	100.988329	82.31	81.50 %	230.480	18.6795
Nivel de beneficio, MD-SIAP 38	1248	100.988329	73.59	72.87 %	338.308	27.4019



Nivel de beneficio, MD-SIAP 39	1248	100.988329	65.30	64.66 %	440.705	35.6850
Nivel de beneficio, MD-SIAP 40	1248	100.988329	57.66	57.09 %	535.223	43.3307
Nivel de beneficio, MD-SIAP 41	1248	100.988329	42.37	41.95 %	724.264	58.6225
Nivel de beneficio, MD-SIAP 42	1248	100.988329	0.00	0.00 %	1248	100.9883
Nivel de beneficio, MD-SIAP 43	1248	100.988329	0.00	0.00 %	1248	100.9883

"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, MD-SIAP 44	1248	100.988329	72.1376	71.43 %	356.2181	28.8507
Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1248	100.988329	69.2948	68.62 %	391.3621	31.6936



Nivel de beneficio, MD-SIAP 39	1248	100.988329	65.30	64.66 %	440.705	35.6850
Nivel de beneficio, MD-SIAP 40	1248	100.988329	57.66	57.09 %	535.223	43.3307
Nivel de beneficio, MD-SIAP 41	1248	100.988329	42.37	41.95 %	724.264	58.6225
Nivel de beneficio, MD-SIAP 42	1248	100.988329	0.00	0.00 %	1248	100.9883
Nivel de beneficio, MD-SIAP 43	1248	100.988329	0.00	0.00 %	1248	100.9883

"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, MD-SIAP 44	1248	100.988329	72.1376	71.43 %	356.2181	28.8507
Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1248	100.988329	69.2948	68.62 %	391.3621	31.6936



Nivel de beneficio, MD-SIAP 46	1248	100.988329	64.0307	63.40 %	456.4377	36.9576
Nivel de beneficio, MD-SIAP 47	1248	100.988329	54.2388	53.71 %	577.4878	46.7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 48	1248	100.988329	34.2347	33.90 %	824.7832	66.7537
Nivel de beneficio, MD-SIAP 49	1248	100.988329	0.0000	0.00 %	1248	100.9883
Nivel de beneficio, MD-SIAP 50	1248	100.988329	0.0000	0.00 %	1248	100.9883
Nivel de beneficio, MD-SIAP 51	1248	100.988329	0.0000	0.00 %	1248	100.9883
Nivel de beneficio, MD-SIAP 52	1248	100.988329	0.0000	0.00 %	1248	100.9883
Nivel de beneficio, MD-SIAP 53	1248	100.988329	0.0000	0.00 %	1248	100.9883



"Bloque seis

"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque seis: Industrias y/o comercios, datos dados en UMA

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, MD-SIAP 54	1248	100.9883	0.0000	0	1248	100.9883

"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 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:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.



"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería por convenio.

"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 Calpulalpan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto 61)

"**Artículo 44.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, 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, 0.012 UMA.

"**b)** Por cada foja adicional, 0.13 de la UMA,

"...

"**IX.** Constancias o certificaciones de documentos, así como de copias simples, derivados de solicitudes de acceso a la información pública:

"**a)** De 1 a 5 fojas, 0.012 UMA.

"**b)** Cada foja adicional, 0.016 UMA. ..."

"**Artículo 69.** 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 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 continúa.

"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 **\$5'209,500.00 (cinco millones doscientos nueve mil quinientos pesos 00/100)**, es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 17,784 (diecisiete mil setecientos ochenta y cuatro 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, C.U.,

"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 4 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 Calpulalpan, 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:

"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.

"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. Solo



será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería 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:

"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. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería 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 Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"Fundamentos jurídicos: Mismos que se integran en el anexo 2 de la presente ley.



"Motivación, finalidad y objeto: Se encuentran en el anexo 3 de la presente ley.

"Recurso de revisión: Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo 4 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, C.U.

"Tabla C: La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, C.U.) 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 (**0.0425 UMA**)

"CML. Común (**0.0392 UMA**)

"CU. (**0.0345 UMA**)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C



**"Presupuesto de egresos
"Que le genera al Municipio de Calpulalpan, para el ejercicio 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 Calpulalpan (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		3,284.00			
<i>A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública</i>	\$375,000.00				\$4'500,000.00
<i>B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011</i>	\$4,125.00				\$49,500.00
B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	1149.4				
B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	2134.6				
<u>C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE</u>	17784				
D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$131,250.00				



E) Facturación (CFE) POR energía de áreas comunes al mes	\$243,750.00				
F) <u>Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración</u>	\$55,000.00				\$660,000.00
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	\$4,500.00	1149.4	\$5'172,300.00		
L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,600.00	2134.6	\$7'684,560.00		



<p>M) <u>Monto total del mobiliario de luminarias=resultado 'A'</u></p>			<p>\$12'856,860.00</p>	<p>Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias</p>	
<p>N) <u>Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público</u></p>					<p>\$5'209,500.00</p>

"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio 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 C.U. 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

NO	A	B	C	D	F
	Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
1	(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	(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, (reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses [5 años])	\$75.00	\$60.00		Gastos por una luminaria



3	(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.	\$114.19	\$114.19		Gastos por una luminaria
4	(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 2021 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual	\$1.26	\$1.26		Gastos por una luminaria
5	(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)			\$3.09	Gasto por sujeto pasivo
8	(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$190.45	\$175.45		Total de gastos por una luminaria
9	(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$3.09	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
11	(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al gastos totales por una luminarias / una constante de 25 metros equidistancia media interpostal / entre dos frentes	\$3.81	\$ 3.51		

"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	0.0425			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CML. Común		0.0392		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU			0.0345	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 4 de esta Ley de Ingresos, 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	1287	105.123388	105.076004	99.95 %	0.15767631	0.0473836



Nivel de beneficio, MDSIAP 2	1287	105.123388	105.041798	99.92 %	0.57659812	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3	1287	105.123388	104.998939	99.88 %	1.10147291	0.1244485
Nivel de beneficio, MDSIAP 4	1287	105.123388	104.951023	99.84 %	1.68828944	0.1723645
Nivel de beneficio, MDSIAP 5	1287	105.123388	104.882344	99.77 %	2.52939314	0.2410441
Nivel de beneficio, MDSIAP 6	1287	105.123388	104.758028	99.65 %	4.05185605	0.3653595
Nivel de beneficio, MDSIAP 7	1287	105.123388	104.526168	99.43 %	6.89139606	0.5972197
Nivel de beneficio, MDSIAP 8	1287	105.123388	104.34462	99.26 %	9.11477871	0.7787681
Nivel de beneficio, MDSIAP 9	1287	105.123388	104.176781	99.10 %	11.1702666	0.9466072
Nivel de beneficio, MDSIAP 10	1287	105.123388	103.869985	98.81 %	14.9275225	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	1287	105.123388	104.217909	99.14 %	10.6665824	0.9054793
Nivel de beneficio, MDSIAP 12	1287	105.123388	102.471237	97.48 %	32.0576752	2.6521506
Nivel de beneficio, MDSIAP 13	1287	105.123388	101.40657	96.46 %	45.0964126	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**

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	1287	105.1234	104.86	99.75 %	2.756	0.2595
Nivel de beneficio, MDSIAP 15	1287	105.1234	104.74	99.63 %	4.321	0.3873
Nivel de beneficio, MDSIAP 16	1287	105.1234	104.65	99.55 %	5.413	0.4765
Nivel de beneficio, MDSIAP 17	1287	105.1234	104.51	99.42 %	7.048	0.6100
Nivel de beneficio, MDSIAP 18	1287	105.1234	104.35	99.27 %	9.025	0.7714
Nivel de beneficio, MDSIAP 19	1287	105.1234	104.09	99.02 %	12.176	1.0287
Nivel de beneficio, MDSIAP 20	1287	105.1234	103.67	98.62 %	17.368	1.4527
Nivel de beneficio, MDSIAP 21	1287	105.1234	102.77	97.76 %	28.375	2.3515
Nivel de beneficio, MDSIAP 22	1287	105.1234	101.50	96.55 %	43.954	3.6235
Nivel de beneficio, MDSIAP 23	1287	105.1234	100.86	95.94 %	51.794	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 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	1287	105.1234	95.644	90.98 %	115.668	9.4792
Nivel de beneficio, MDSIAP 25	1287	105.1234	94.157	89.57 %	133.880	10.9664
Nivel de beneficio, MDSIAP 26	1287	105.1234	92.670	88.15 %	152.096	12.4538
Nivel de beneficio, MDSIAP 27	1287	105.1234	90.588	86.17 %	177.591	14.5356
Nivel de beneficio, MDSIAP 28	1287	105.1234	88.307	84.00 %	205.522	16.8163
Nivel de beneficio, MDSIAP 29	1287	105.1234	85.928	81.74 %	234.663	19.1957
Nivel de beneficio, MDSIAP 30	1287	105.1234	82.457	78.44 %	277.163	22.6660
Nivel de beneficio, MDSIAP 31	1287	105.1234	77.500	73.72 %	337.874	27.6233
Nivel de beneficio, MDSIAP 32	1287	105.1234	68.758	65.41 %	444.932	36.3650
Nivel de beneficio, MDSIAP 33	1287	105.1234	62.626	59.57 %	520.033	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	1287	105.123388	98.43	93.63 %	81.561	6.6943
Nivel de beneficio, MDSIAP 35	1287	105.123388	96.96	92.24 %	99.507	8.1597
Nivel de beneficio, MDSIAP 36	1287	105.123388	92.90	88.37 %	149.275	12.2234
Nivel de beneficio, MDSIAP 37	1287	105.123388	86.44	82.23 %	228.341	18.6795
Nivel de beneficio, MDSIAP 38	1287	105.123388	77.72	73.93 %	335.163	27.4019
Nivel de beneficio, MDSIAP 39	1287	105.123388	69.44	66.05 %	436.603	35.6850
Nivel de beneficio, MDSIAP 40	1287	105.123388	61.79	58.78 %	530.238	43.3307
Nivel de beneficio, MDSIAP 41	1287	105.123388	46.50	44.23 %	717.514	58.6225
Nivel de beneficio, MDSIAP 42	1287	105.123388	0.00	0.00 %	1287	105.1234
Nivel de beneficio, MDSIAP 43	1287	105.123388	0.00	0.00 %	1287	105.1234



"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 34	1287	105.123388	98.43	93.63 %	81.561	6.6943
Nivel de beneficio, MDSIAP 35	1287	105.123388	96.96	92.24 %	99.507	8.1597
Nivel de beneficio, MDSIAP 36	1287	105.123388	92.90	88.37 %	149.275	12.2234
Nivel de beneficio, MDSIAP 37	1287	105.123388	86.44	82.23 %	228.341	18.6795
Nivel de beneficio, MDSIAP 38	1287	105.123388	77.72	73.93 %	335.163	27.4019
Nivel de beneficio, MDSIAP 39	1287	105.123388	69.44	66.05 %	436.603	35.6850
Nivel de beneficio, MDSIAP 40	1287	105.123388	61.79	58.78 %	530.238	43.3307
Nivel de beneficio, MDSIAP 41	1287	105.123388	46.50	44.23 %	717.514	58.6225
Nivel de beneficio, MDSIAP 42	1287	105.123388	0.00	0.00 %	1287	105.1234
Nivel de beneficio, MDSIAP 43	1287	105.123388	0.00	0.00 %	1287	105.1234

**"Bloque seis****"Aplicación de valores de CML, públicos, CML común, y CU. En bloque seis: Industrias Y/o comercios, datos dados en UMA**

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	1287	105.1234	0.0000	0	1287	105.1234

"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 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:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería por convenio.

"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 Chiautempan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal del año 2022 (Decreto 57)

"**Artículo 64.** Los derechos a que se refiere este capítulo, se causarán y se cobrarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales:

"I. Expedidos por el Ayuntamiento de manera impresa o manual:

"a) Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.5 UMA.

"...

"f) Por búsqueda de información en los registros, así como la ubicación de lotes, 2 UMA.

"...

"II. Por los documentos, medios magnéticos o electrónicos que se expidan o entreguen con motivo de la información solicitada al Municipio, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa siguiente:

"a) Por copia simple, por foja, 0.012 UMA.

"b) Por hoja impresa, 0.018 UMA

"c) En la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, 0.12 UMA."

"**Artículo 66.** Para fijar las tarifas domésticas, comerciales e industriales por los derechos de conexión a la red de agua potable y el suministro del servicio, las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable en las comunidades o en la cabecera municipal, tomarán en consideración todos los elementos de su operación, de tal manera que éstas sirvan para sufragar todos los gastos operativos, de mantenimiento y prevención para que se logre la autosuficiencia del sistema.

"Las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinan las comisiones administradoras. En el caso de las tarifas aplicables a la cabecera municipal deberán someterse a ratificación del Ayuntamiento. ..."

"**Artículo 69.** 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 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 continúa (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 dejen 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 continúa.



"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 **\$16'791,600.00 (dieciséis millones setecientos noventa y un mil seiscientos pesos 00/100)**, es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 27,127 (veintisiete mil ciento veintisiete 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, C.U., 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 cuatro 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 Chiautempan, 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.

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:

"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.

"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. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, dirigida a la tesorería 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:

"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. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente dirigida a la tesorería 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 Estado, cada ejercicio fiscal, los valores de **CML públicos, CML común, C.U.**

"Fundamentos jurídicos: Mismos que se integran en el anexo dos de la presente ley.

"Motivación, finalidad y objeto: Se encuentran en el anexo tres de la presente ley.

"Recurso de revisión: Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo cuatro 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 C: La conversión de los tres valores de los factores (CML común, CML públicos, C.U.) 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 (**0.0643 UMA**)

"CML. Común (**0.0620 UMA**)

"CU. (**0.0350 UMA**)

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C



**"Presupuesto de egresos
"Que le genera al Municipio de Chiautempan, para el ejercicio 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 Chiautempan (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		\$6,100.00			
<i>A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública</i>	\$1,300,000.00				\$15'600,000.00
<i>B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes = por 0.011</i>	\$14,300.00				\$171,600.00
B-1) Porcentaje luminarias en áreas públicas	35 %				
B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	2135				
B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				



B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	3965				
C) <u>Total de sujetos pasivos con contratos de CFE</u>	27127				
D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$455,000.00				
E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$845,000.00				
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		\$4,350.00	2135	\$9'287,250.00	
L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,750.00	3965	\$14'868,750.00		
M) <u>Monto total del mobiliario de luminarias= resultado 'A'</u>			\$24'156,000.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
N) <u>Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público</u>					\$16'791,600.00



"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: basados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio 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 C.U. 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.

NO	A	B	C	D	F
	Incluye los siguientes conceptos de gastos del Municipio	CML. Públicos	CML. Comunes	CU	Observación
1	(1) Gastos de mantenimiento preventivo y correctivo promedio de una luminaria al mes (dado por el Municipio y/o concesionario) es igual: Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo mes / total de luminarias, en el territorio municipal	\$-	\$-		Gastos por una luminaria
2	(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. <i>(reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses [5 años])</i>	\$72.50	\$62.50		Gastos por una luminaria
3	(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.	\$213.11	\$213.11		Gastos por una luminaria
4	(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 2021 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$2.34	\$2.34		Gastos por una luminaria



5	(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)			\$3.13	Gasto por sujeto pasivo
8	(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$287.96	\$277.96		Total de gastos por U N A luminaria
9	(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$3.13	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
11	(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (x) es igual al gastos totales por una luminarias / una constante de 25 metros equidistancia media interpostal / entre dos frentes	\$5.76	\$5.56		

"Valores dados en UMA

"Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA

Tabla C: Concentrado de cálculos de valores de: CML. Públicos, CML. Común, CU, para aplicación en fórmula datos en UMA				
C M L Públicos	0.0643			Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CML. Común		0.0620		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU			0.0350	Aplicar, en fórmula MDSIAP

**"Ingresos, para la recuperación de los gastos****"Ingresos del Municipio para la recuperación del 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 V de esta Ley de Ingresos, 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, $MD-SIAP 1$	1254	158.406133	158.35875	99.97 %	0.0983454	0.0473836



Nivel de beneficio, MD-SIAP 2	1254	158.406133	158.324543	99.95 %	0.36919774	0.0815903
Nivel de beneficio, MD-SIAP 3	1254	158.406133	158.281685	99.92 %	0.70855359	0.1244485
Nivel de beneficio, MD-SIAP 4	1254	158.406133	158.233769	99.89 %	1.08795764	0.1723645
Nivel de beneficio, MD-SIAP 5	1254	158.406133	158.165089	99.85 %	1.63177012	0.2410441
Nivel de beneficio, MD-SIAP 6	1254	158.406133	158.040774	99.77 %	2.61611286	0.3653595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 7	1254	158.406133	157.808914	99.62 %	4.45200692	0.5972197
Nivel de beneficio, MD-SIAP 8	1254	158.406133	157.627365	99.51 %	5.88952673	0.7787681
Nivel de beneficio, MD-SIAP 9	1254	158.406133	157.459526	99.40 %	7.21849482	0.9466072
Nivel de beneficio, MD-SIAP 10	1254	158.406133	157.152731	99.21 %	9.64773467	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, MD-SIAP 11	1254	158.406133	157.500654	99.43 %	6.89283967	0.9054793
Nivel de beneficio, MD-SIAP 12	1254	158.406133	155.753983	98.33 %	20.7231713	2.6521506



Nivel de beneficio, MD-SIAP 13	1254	158.406133	154.689316	97.65 %	29.1533187	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, MD-SIAP 14	1254	158.4061	158.15	99.84 %	1.778	0.2595
Nivel de beneficio, MD-SIAP 15	1254	158.4061	158.02	99.76 %	2.790	0.3873
Nivel de beneficio, MD-SIAP 16	1254	158.4061	157.93	99.70 %	3.496	0.4765
Nivel de beneficio, MD-SIAP 17	1254	158.4061	157.80	99.61 %	4.553	0.6100
Nivel de beneficio, MD-SIAP 18	1254	158.4061	157.63	99.51 %	5.832	0.7714
Nivel de beneficio, MD-SIAP 19	1254	158.4061	157.38	99.35 %	7.869	1.0287
Nivel de beneficio, MD-SIAP 20	1254	158.4061	156.95	99.08 %	11.225	1.4527



Nivel de beneficio, MD-SIAP 21	1254	158.4061	156.05	98.52 %	18.342	2.3515
Nivel de beneficio, MD-SIAP 22	1254	158.4061	154.78	97.71 %	28.415	3.6235
Nivel de beneficio, MD-SIAP 23	1254	158.4061	154.14	97.31 %	33.484	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, MD-SIAP 24	1254	158.4061	148.927	94.02 %	74.781	9.4792
Nivel de beneficio, MD-SIAP 25	1254	158.4061	147.440	93.08 %	86.556	10.9664
Nivel de beneficio, MD-SIAP 26	1254	158.4061	145.952	92.14 %	98.333	12.4538
Nivel de beneficio, MD-SIAP 27	1254	158.4061	143.871	90.82 %	114.817	14.5356
Nivel de beneficio, MD-SIAP 28	1254	158.4061	141.590	89.38 %	132.876	16.8163



Nivel de beneficio, MD-SIAP 29	1254	158.4061	139.210	87.88 %	151.717	19.1957
Nivel de beneficio, MD-SIAP 30	1254	158.4061	135.740	85.69 %	179.195	22.6660
Nivel de beneficio, MD-SIAP 31	1254	158.4061	130.783	82.56 %	218.447	27.6233
Nivel de beneficio, MD-SIAP 32	1254	158.4061	122.041	77.04 %	287.666	36.3650
Nivel de beneficio, MD-SIAP 33	1254	158.4061	115.909	73.17 %	336.222	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, MD-SIAP 34	1254	158.406133	151.71	95.77 %	52.730	6.6943
Nivel de beneficio, MD-SIAP 35	1254	158.406133	150.25	94.85 %	64.332	8.1597
Nivel de beneficio, MD-SIAP 36	1254	158.406133	146.18	92.28 %	96.509	12.2234



Nivel de beneficio, MD-SIAP 37	1254	158.406133	139.73	88.21 %	147.630	18.6795
Nivel de beneficio, MD-SIAP 38	1254	158.406133	131.00	82.70 %	216.695	27.4019
Nivel de beneficio, MD-SIAP 39	1254	158.406133	122.72	77.47 %	282.281	35.6850
Nivel de beneficio, MD-SIAP 40	1254	158.406133	115.08	72.65 %	342.820	43.3307
Nivel de beneficio, MD-SIAP 41	1254	158.406133	99.78	62.99 %	463.902	58.6225
Nivel de beneficio, MD-SIAP 42	1254	158.406133	0.00	0.00 %	1254	158.4061
Nivel de beneficio, MD-SIAP 43	1254	158.406133	0.00	0.00 %	1254	158.4061

"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, MD-SIAP 44	1254	158.406133	129.5554	81.79 %	228.1662	28.8507



Nivel de beneficio, MD-SIAP 45	1254	158.406133	126.7126	79.99 %	250.6763	31.6936
Nivel de beneficio, MD-SIAP 46	1254	158.406133	121.4485	76.67 %	292.3577	36.9576
Nivel de beneficio, MD-SIAP 47	1254	158.406133	111.6566	70.49 %	369.8913	46.7496
Nivel de beneficio, MD-SIAP 48	1254	158.406133	91.6525	57.86 %	528.2859	66.7537
Nivel de beneficio, MD-SIAP 49	1254	158.406133	0.0000	0.00 %	1254	158.4061
Nivel de beneficio, MD-SIAP 50	1254	158.406133	0.0000	0.00 %	1254	158.4061
Nivel de beneficio, MD-SIAP 51	1254	158.406133	0.0000	0.00 %	1254	158.4061
Nivel de beneficio, MD-SIAP 52	1254	158.406133	0.0000	0.00 %	1254	158.4061
Nivel de beneficio, MD-SIAP 53	1254	158.406133	0.0000	0.00 %	1254	158.4061



"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 super 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, MD-SIAP 54	1254	158.4061	0.0000	0	1254	158.4061

"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 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:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.



"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería por convenio.

"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 Cuaxomulco, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto 62)

"**Artículo 48.** 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, 0.55 UMA. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto 58)

"**Artículo 38.** 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 por foja. ..."

"**Artículo 39.** 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 cobrará los derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:

"**I.** Por reproducción de información en hojas simples:

"**a)** Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja.

"**b)** Tamaño oficio, 0.018 UMA por hoja."

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto 54)

"**Artículo 33.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente:

"**I.** Por búsqueda y copia certificada de documentos, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.18 UMA por cada foja adicional.

"**II.** Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.80 UMA por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 0.20 UMA por cada foja adicional. ..."



**Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto 55)**

"**Artículo 34.** Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente:

"Tarifa

I. Por búsqueda y copia simple de documentos:

a) Tratándose de documentos y en los términos que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, 0.012 UMA por hoja.

b) En los demás casos, 0.5 UMA por hoja.

II. Por la expedición de certificaciones oficiales:

"...

b) En los demás casos, 1 UMA por hoja."

"**Artículo 46.** Los servicios que se presten por el suministro de agua potable y alcantarillado del Municipio, serán establecidos conforme a las cuotas que se determinen en la cabecera municipal, comunidades y colonias enterándolo a la tesorería del Ayuntamiento. ..."

**Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto 53)**

"**Artículo 42.** 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, por hoja, 0.0474 UMA. ..."

"**Artículo 43.** 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, en hojas simples y certificadas, se cobrarán los derechos siguientes:

I. Copia simple, por hoja:

.....



"a) Tamaño carta, 0.0119 UMA.

"b) Tamaño oficio, 0.0237 UMA. ..."

"**Artículo 53.** 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 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, si 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 ya 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, proporcionan la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hace llegar este servicio a todo el territorio municipal desde 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 fiscal, 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 de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y a cada 5 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 continúa.

"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 y que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y que 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 corroborara en físico.

"B 1. 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 el ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de \$4'607,652.00 (cuatro millones seiscientos siete mil seiscientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.), es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 6,555 (seis mil quinientos cincuenta y cinco 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 tres variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como se calcula el CML públicos, CML común y 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 C.U., 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 la 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 tres 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 localizan 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, hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anualmente en esa tesorería, el Ayuntamiento 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 esta Ley de Ingresos del Municipio de Xalozto, 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, (balastros, 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:

"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. Solo 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 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo 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 del 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 C.U.**

"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 y C.U.

"Tabla C: La conversión de los tres valores de los factores (CML públicos, CML común y C.U.) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.



"Así, basados en las anteriores consideraciones matemáticas, el Ayuntamiento tiene a bien determinar cómo aplicará para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos, **(0.0491 UMA)**

"CML. Común, **(0.0469 UMA)**

"C.U. **(0.0323 UMA)**

"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C

"Presupuesto de egresos

"Que le genera al Municipio de Xaloztoc, para el ejercicio 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 encendidas las luminarias del sistema del alumbrado público para el ejercicio fiscal 2022, durante 12 horas diarias y los 365 días al año, del Municipio de Xaloztoc.

Municipio de Xaloztoc. (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	Z
Censo de luminarias elaborado por CFE		2,355.00			
<i>A) Gastos de energía al mes por el 100 % de iluminación pública</i>	\$361,000.00				\$4'332,000.00
<i>B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0,011</i>	\$3,971.00				\$47,652.00



B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
B-1-1) Total de luminarias en áreas públicas	824.25				
B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	1530.75				
<u>C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE</u>	6555				
D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$126,350.00				
E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$234,650.00				
F) <u>Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración</u>	\$19,000.00				\$228,000.00
G) Total de gastos de compra de refacciones para el mantenimiento de luminaria, líneas eléctricas y materiales reciclados	\$0.00				
H) Total de sustituciones al mes de postes metálicos dañados y/o por el tiempo al mes.	\$0.00				



I) Total de gastos de consumibles al mes para la operación del sistema de alumbrado público.	\$0.00				
J) Resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y correctivo al mes (dado por el Municipio) total suma de G) + H) + I) = J	\$0.00				\$0.00
K) Promedio de costo por luminaria OV-15 en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye LEDS	\$3,900.00	824.25	\$3'214,575.00		
L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye LEDS	\$3,300.00	1530.75	\$5'051,475.00		
M) <u>Monto total del mobiliario de luminarias= resultado 'A'</u>			\$8'266,050.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
N) <u>Monto de gastos al año por el servicios energía, administración y mantenimiento de infraestructura del sistema de alumbrado público</u>					\$4,607,652.00



"Tabla B, cálculos de los valores de los factores: Basados en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2022 del Municipio de Xaloztoc 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 C.U. 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	\$0.00	\$0.00		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. <i>(reposición de luminarias de las que se les acabo la vida útil a cada 60 meses [5 años])</i>	\$65.00	\$55.00		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.	\$153.29	\$153.29		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 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$1.69	\$1.69		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)			\$2.90	Gasto por sujeto pasivo
Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$219.98	\$209.98		Total de gastos por una luminaria
Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$2.90	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (x) es igual al gastos totales por una luminarias / una constante de 25 metros equidistancia media interpostal / entre dos frentes	\$4.40	\$4.20		

"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	0.0491			Aplicar, en fórmula MDSIAP
CML. Común		0.0469		Aplicar, en fórmula, MDSIAP
CU			0.0323	Aplicar, en fórmula, MDSIAP

"Ingresos

"Ingresos del Municipio para la recuperación de los gastos que le genera al Municipio por hacer que funcione el servicio de alumbrado público durante 12 horas diarias y por los 365 días del año 2022 de forma continua.

"El ingreso del Municipio es recaudado por dos opciones, en una es por la propia tesorería 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 esta Ley de Ingresos 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)

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	1389	133.307572	133.260188	99.96 %	0.15675713	0.0473836
Nivel de beneficio, MDSIAP 2	1389	133.307572	133.225981	99.94 %	0.51326078	0.0815903
Nivel de beneficio, MDSIAP 3	1389	133.307572	133.183123	99.91 %	0.95993073	0.1244485
Nivel de beneficio, MDSIAP 4	1389	133.307572	133.135207	99.87 %	1.45931328	0.1723645
Nivel de beneficio, MDSIAP 5	1389	133.307572	133.066527	99.82 %	2.17509494	0.2410441



Nivel de beneficio, MDSIAP 6	1389	133.307572	132.942212	99.73 %	3.47071523	0.3653595
Nivel de beneficio, MDSIAP 7	1389	133.307572	132.710352	99.55 %	5.88717192	0.5972197
Nivel de beneficio, MDSIAP 8	1389	133.307572	132.528803	99.42 %	7.77927692	0.7787681
Nivel de beneficio, MDSIAP 9	1389	133.307572	132.360964	99.29 %	9.52850303	0.9466072
Nivel de beneficio, MDSIAP 10	1389	133.307572	132.054169	99.06 %	12.7259385	1.2534027

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	1389	133.307572	132.402092	99.32 %	9.09986634	0.9054793
Nivel de beneficio, MDSIAP 12	1389	133.307572	130.655421	98.01 %	27.3037476	2.6521506
Nivel de beneficio, MDSIAP 13	1389	133.307572	129.590754	97.21 %	38.3997504	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	1389	133.3076	133.05	99.81 %	2.368	0.2595
Nivel de beneficio, MDSIAP 15	1389	133.3076	132.92	99.71 %	3.700	0.3873
Nivel de beneficio, MDSIAP 16	1389	133.3076	132.83	99.64 %	4.629	0.4765
Nivel de beneficio, MDSIAP 17	1389	133.3076	132.70	99.54 %	6.020	0.6100
Nivel de beneficio, MDSIAP 18	1389	133.3076	132.54	99.42 %	7.703	0.7714
Nivel de beneficio, MDSIAP 19	1389	133.3076	132.28	99.23 %	10.384	1.0287
Nivel de beneficio, MDSIAP 20	1389	133.3076	131.85	98.91 %	14.803	1.4527
Nivel de beneficio, MDSIAP 21	1389	133.3076	130.96	98.24 %	24.170	2.3515
Nivel de beneficio, MDSIAP 22	1389	133.3076	129.68	97.28 %	37.427	3.6235
Nivel de beneficio, MDSIAP 23	1389	133.3076	129.04	96.80 %	44.100	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	1389	133.3076	123.828	92.89 %	98.456	9.4792
Nivel de beneficio, MDSIAP 25	1389	133.3076	122.341	91.77 %	113.955	10.9664
Nivel de beneficio, MDSIAP 26	1389	133.3076	120.854	90.66 %	129.457	12.4538
Nivel de beneficio, MDSIAP 27	1389	133.3076	118.772	89.10 %	151.153	14.5356
Nivel de beneficio, MDSIAP 28	1389	133.3076	116.491	87.39 %	174.923	16.8163
Nivel de beneficio, MDSIAP 29	1389	133.3076	114.112	85.60 %	199.721	19.1957
Nivel de beneficio, MDSIAP 30	1389	133.3076	110.642	83.00 %	235.889	22.6660
Nivel de beneficio, MDSIAP 31	1389	133.3076	105.684	79.28 %	287.554	27.6233
Nivel de beneficio, MDSIAP 32	1389	133.3076	96.943	72.72 %	378.661	36.3650
Nivel de beneficio, MDSIAP 33	1389	133.3076	90.810	68.12 %	442.572	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	1389	133.307572	126.61	94.98 %	69.432	6.6943
Nivel de beneficio, MDSIAP 35	1389	133.307572	125.15	93.88 %	84.704	8.1597
Nivel de beneficio, MDSIAP 36	1389	133.307572	121.08	90.83 %	127.056	12.2234
Nivel de beneficio, MDSIAP 37	1389	133.307572	114.63	85.99 %	194.342	18.6795
Nivel de beneficio, MDSIAP 38	1389	133.307572	105.91	79.44 %	285.247	27.4019
Nivel de beneficio, MDSIAP 39	1389	133.307572	97.62	73.23 %	371.573	35.6850
Nivel de beneficio, MDSIAP 40	1389	133.307572	89.98	67.50 %	451.257	43.3307
Nivel de beneficio, MDSIAP 41	1389	133.307572	74.69	56.02 %	610.629	58.6225
Nivel de beneficio, MDSIAP 42	1389	133.307572	0.00	0.00 %	1389	133.3076
Nivel de beneficio, MDSIAP 43	1389	133.307572	0.00	0.00 %	1389	133.3076



"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	1389	133.307572	104.4569	78.36 %	300.3463	28.8507
Nivel de beneficio, MDSIAP 45	1389	133.307572	101.6140	76.23 %	329.9746	31.6936
Nivel de beneficio, MDSIAP 46	1389	133.307572	96.3499	72.28 %	384.8369	36.9576
Nivel de beneficio, MDSIAP 47	1389	133.307572	86.5580	64.93 %	486.8888	46.7496
Nivel de beneficio, MDSIAP 48	1389	133.307572	66.5539	49.93 %	695.3725	66.7537
Nivel de beneficio, MDSIAP 49	1389	133.307572	0.0000	0.00 %	1389	133.3076
Nivel de beneficio, MDSIAP 50	1389	133.307572	0.0000	0.00 %	1389	133.3076
Nivel de beneficio, MDSIAP 51	1389	133.307572	0.0000	0.00 %	1389	133.3076
Nivel de beneficio, MDSIAP 52	1389	133.307572	0.0000	0.00 %	1389	133.3076
Nivel de beneficio, MDSIAP 53	1389	133.307572	0.0000	0.00 %	1389	133.3076

**"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 super 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	1389	133.3076	0.0000	0	1389	133.3076

"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 tres 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 presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería municipal 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:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa Suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.



"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería municipal por convenio.

"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 municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."

"Artículo 54. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, se recaudarán conforme a las tarifas que determine anualmente su Consejo Directivo Municipal, debiendo el Ayuntamiento ratificarlas o rectificarlas de conformidad con la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala.

"...

"Considerando que el Municipio cuenta con más de un sistema de agua potable y que prestan los servicios en las diversas comunidades, estos sistemas denominados, Comisiones Locales de Agua Potable y Alcantarillado podrán cobrar los ingresos conforme a las tarifas que se determinen en cada comunidad, haciéndolo del conocimiento del Ayuntamiento para su ratificación o rectificación."

III. OPORTUNIDAD

14. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ 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.

¹⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



15. En el caso, **las normas impugnadas fueron publicadas**, mediante los Decretos 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61 y 62, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala **el trece de diciembre de dos mil veintiuno**.

16. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del martes catorce de diciembre de dos mil veintiuno al miércoles doce de enero de dos mil veintidós**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Diciembre de 2021						
		<u>14</u>	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	
Enero de 2022						
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	<u>12</u>			

17. En ese sentido, si la demanda promovida, se presentó a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el doce de enero de dos mil veintidós,¹¹ se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

18. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² la Comisión Nacional de los Dere-

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

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

¹¹ Fojas 1 y 58 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



chos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia¹³ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

19. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁴ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

20. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós y la

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."

¹³ **Ley reglamentaria de la materia.**

"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."

¹⁴ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal 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."



accionante considera que esas normas resultan violatorias de derechos humanos, concretamente al alegar la violación 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, **cuenta legitimación para impugnarlos.**

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

21. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

22. El Congreso del Estado de Tlaxcala, hace valer que la promovente carece de legitimación para impugnar normas de carácter tributario pues está legitimada únicamente para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria.

23. Se **desestima** dicha causal de improcedencia.

24. Este Tribunal Pleno 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 adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹⁵

¹⁵ 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 dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.



25. Esta aseveración se fortalece con el criterio P./J. 31/2011: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)."¹⁶

26. Por otra parte, el Poder Legislativo Estatal plantea la causal de improcedencia referente a la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad por violación al derecho de acceso a la información, previsto en el artículo 6o. constitucional, al considerar que el ente legitimado es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal.

27. Debe desestimarse dicha causal porque si bien es cierto la fracción II del artículo 105¹⁷ constitucional modula la legitimación de los órganos constitu-

¹⁶ Texto: "Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía**, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.". Tesis P./J. 31/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, registro digital: 161410.

¹⁷ **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.



cionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General y, en ese sentido, en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sólo puede impugnar normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales.

28. También lo es que, como se dijo, dicha Comisión sí está legitimada mientras se alega la violación a un derecho humano,¹⁸ como en el caso acon-

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

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

"e) Se deroga.

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

"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;

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

"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."

¹⁸ Sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad **13/2019**, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 26 de septiembre de 2019; y **10/2019**, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de noviembre de 2019.



tece, pues señala como preceptos 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.

29. En consecuencia, si la Comisión es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, también puede alegar violaciones al derecho de acceso a la información.

30. Así, tanto el Instituto Nacional garante del derecho de acceso a la información, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en relación con el derecho humano de acceso a la información pública, sin que pueda considerarse que la legitimación de uno excluye a la otra, puesto que ambas atribuciones se establecen desde la Constitución; de ahí que la causa de improcedencia deba desestimarse.

31. Finalmente, el Poder Ejecutivo Local señala que sus atribuciones e intervención en el proceso legislativo de las normas impugnadas, deberá declararse constitucional, debido a que no se transgredió el Pacto Federal ni disposición de la Carta Magna.

32. Argumento que, si bien no es propiamente una causa de improcedencia, debe desestimarse, pues lo cierto es que el Ejecutivo Local, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia –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."¹⁹

33. No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

34. Las consideraciones relativas a competencia, precisión de normas reclamadas, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

35. Toda vez que los conceptos de invalidez propuestos por la accionante se centran en cuatro temas, a saber: alumbrado público, cobro por suministro de agua potable, acceso a la información, y servicios de reproducción de información, el análisis se dividirá en los temas propuestos para su estudio.

¹⁹ Cuyo texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local 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.". Jurisprudencia P./J. 38/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



VI.1 Cobros por el servicio de alumbrado público.

Análisis de los artículos 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

36. En su primer concepto de invalidez, la accionante sostiene que los preceptos impugnados contenidos en las leyes de ingresos de los Municipios Xaloztoc, Chiautempan, Apetatitlán de Antonio Carvajal y Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, establecen tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración la ubicación de los predios de los propietarios o poseedores que sean sujetos activos en relación con su distancia con la fuente de alumbrado público. Lo anterior significa que, para calcular la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo que transgrede el principio de proporcionalidad de las contribuciones previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

37. La accionante expone que las normas controvertidas determinan que el pago del alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que establecieron tres fórmulas para fijar la cuota de la contribución, las cuales, además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toman como elemento indispensable para su cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metro luz.

38. En otras palabras, el legislador local consideró como componente determinante de 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 por ese derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio por la ubicación de los predios, pasando por alto 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 corres-



pondiente; por lo cual, se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, ya que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio.

39. El concepto de invalidez es **fundado**.

40. El artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"b) Alumbrado público.

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...



"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"...

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

41. Del precepto se desprende que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público y que tendrán derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.



42. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

43. Conforme a lo antes apuntado, para determinar si los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Tlaxcala.

44. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal,²⁰ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los Estados y los Municipios.

45. En tal texto, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución: **a)** Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado; **b)** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios; **c)** Sólo se pueden crear mediante ley; **d)** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica; y, **e)** Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

46. Conforme dichas 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

²⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

47. Una vez delimitado el concepto constitucional de contribución, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

48. En relación con lo anterior debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

49. Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.



c) Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

50. 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.

51. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

52. En tales términos, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación prevé la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Voces que se conceptualizan de la siguiente forma:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:



"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en ley por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, así como por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son **derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado**.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

53. De lo transcrito se constata que a diferencia de los impuestos –que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los



gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades–, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

54. En otras palabras, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, por el aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará el Estado.

55. A partir de los razonamientos precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser eliminadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

56. Así, 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 razonabilidad entre el valor por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado por el Estado, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

57. 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.²¹

²¹ Jurisprudencia P./J. 41/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, registro digital: 200083.

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,



58. 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 situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.²²

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 1975, 1a. Parte; AR. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; AR. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; AR. 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 MERCANTILES, 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 1971, 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 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' (AR. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y AR. 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."

²² Jurisprudencia P./J. 3/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



59. Actuar de modo distinto 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.

60. La congruencia que debe existir entre el hecho imponible y la 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 realmente gravado y cuál es la categoría tributaria que indudablemente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, ya que ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

61. 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, toda vez que mientras el hecho imponible atiende

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 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."



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.²³

62. 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.

63. Ahora bien, de la lectura de las normas analizadas en este apartado, se advierte que guardan una estructura y redacción similar, por lo que, para efectos ejemplificativos, se transcribe el artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala:

²³ Jurisprudencia P./J. 72/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, registro digital: 174924.

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."



**Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala,
para el ejercicio fiscal del año 2022
(Decreto 53)**

"Artículo 53. 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 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, si 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 ya 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, proporcionan la iluminación artificial doce horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hace llegar este servicio a todo el territorio municipal desde 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 fiscal, 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 de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etcétera y a cada 5 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 continúa.

"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 y que debe aplicar el recurso de revisión que se encuentra en esta misma ley y que 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 corroborara en físico.

"B 1. 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 el ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de \$4'607,652.00 (cuatro millones seiscientos siete mil seiscientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.), es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 6,555 (seis mil quinientos cincuenta y cinco 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 tres variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como se calcula el CML públicos, CML común y 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 C.U., 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 la 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 tres 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 localizan 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, hará el nuevo cálculo de su aportación y pagará al mes o bimestres y/o anualmente en esa tesorería, el Ayuntamiento 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 esta Ley de Ingresos del Municipio de Xalozto, 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:

"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. Solo 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 m en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo 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 del 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 C.U.**

"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 y C.U.

"Tabla C: La conversión de los tres valores de los factores (CML públicos, CML común y C.U.) de pesos a UMA, mismas que integran la fórmula.

"Así, basados en las anteriores consideraciones matemáticas, el Ayuntamiento tiene a bien determinar cómo aplicará para el ejercicio fiscal 2022, los valores siguientes:

"Valores en UMA

"CML. Públicos, **(0.0491 UMA)**

"CML. Común, **(0.0469 UMA)**

"C.U. **(0.0323 UMA)**



"Ver origen de las tablas de cálculo: A, B y C

"(...)

"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 tres 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 presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería municipal 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:

"De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la tesorería municipal por convenio.

"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 municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal."



"**Artículo 54.** Los ingresos que obtenga por los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, se recaudarán conforme a las tarifas que determine anualmente su Consejo Directivo Municipal, debiendo el Ayuntamiento ratificarlas o rectificarlas de conformidad con la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala.

"...

"Considerando que el Municipio cuenta con más de un sistema de agua potable y que prestan los servicios en las diversas comunidades, estos sistemas denominados, Comisiones Locales de Agua Potable y Alcantarillado podrán cobrar los ingresos conforme a las tarifas que se determinen en cada comunidad, haciéndolo del conocimiento del Ayuntamiento para su ratificación o rectificación."

64. Del texto de los preceptos transcritos se desprende que los elementos de los derechos por recuperación del gasto que genera el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público (DAP), son los siguientes:

• **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 $MDSIAP=SIAP$ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga



en metros luz, dependiendo de tres variables: CU,²⁴ CML Públicos²⁵ y CML Comunes,²⁶ las que a su vez se dividen en seis bloques que sirven para hacer el respectivo cálculo.

Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar dependerá de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, aplicándole la fórmula de las tres variables (CML públicos, CML común y CU) que se encuentran en la tabla C, y en automático calcularán su monto mensual, bimestral o anual conforme 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).

Esto es, 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 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: $MDSIAP=SIAP=FRENTE * (CML \text{ públicos} + CML \text{ común}) + CU$.

(ii) Si 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: $MDSIAP=SIAP=FRENTE * (CML \text{ públicos}) + CU$.

²⁴ Costo unitario por los gastos generales del servicio que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación de 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.

²⁵ Costo unitario por metro luz obtenido de la suma de 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, dividido entre el número de luminarias correspondientes 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.

²⁶ Costo unitario por metro luz 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 forma estándar.



(iii) Si 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 partiendo del límite de su propiedad o predio aplicarán la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=-FRENTE/NÚMERO$ de sujetos pasivos condóminos o que gocen 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. Será de forma mensual y/o bimestral si se realiza por medio de la empresa suministradora de energía; mensual cuando se efectúe por medio del sistema operador de agua potable; mensual, bimestral y/o anual si se hace por la tesorería por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no tengan contrato de energía eléctrica.

65. Además, se esquematizan tres tablas:

- Tabla A: refleja el presupuesto de egresos con los datos estadísticos por el Municipio para la prestación del servicio de alumbrado público.

- Tabla B: refleja los cálculos para la determinación de tres variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, cómo se calculan el CML públicos, CML común y CU.

- Tabla C: se hace la conversión de pesos a UMA de los tres factores (CML públicos, CML común y CU), que se encuentran en seis bloques según el beneficio dado en metros luz.

66. Las tablas de los seis bloques, en su columna A, se refieren al nivel de beneficio que es calculado con la fórmula MDSIAP 1 hasta el nivel de beneficio MDSIAP 54; en su columna F indican 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 $MDSIAP=SIAP$.



67. 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.

68. En los casos en los que el contribuyente considere 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, con la finalidad de que la tesorería verifique el 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.

69. Por último, el Municipio puede acordar 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.

70. De lo expuesto se advierte que los preceptos impugnados por la Comisión accionante toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía eléctrica, el cual se calcula a través de tres factores CML públicos, CML común y CU.

71. No obstante ello, **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 50 metros partiendo del límite del predio, o, por el contrario, la luminaria se encuentra a más de 50 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–.

- Si el predio es urbano, rústico o baldío y no cuenta con contrato de suministro de energía eléctrica con la empresa suministradora.

72. Al respecto, este Tribunal Pleno observa que si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo total del servicio,²⁷ lo cierto es que el cálculo individualizado del servicio de alumbrado público aplicando la distancia o metros luz respecto de los predios de los sujetos pasivos, el destino del predio y si el predio no tiene contrato con la empresa suministradora de energía eléctrica, vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

73. Ello pues al preverse el cobro por ese derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio por la ubicación de los predios, el destino del predio y si el predio no tiene contrato con la empresa que suministra la energía eléctrica, se soslaya que el objeto del servicio de mérito no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en los Municipios correspondientes; por lo cual, se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, ya que el referente utilizado no es armónico respecto del derecho y el costo real del servicio proporcionado por el Municipio.

74. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta un referente que no atiende al costo que representa el servicio, sino que se grava de manera infra-inclusiva únicamente a los que tienen predios por su ubicación, el destino del predio y si el predio no tiene contrato con la empresa que suministra la energía eléctrica, lo cual genera una distorsión entre el hecho imponible y la tarifa, lo que resulta arbitrario atendiendo a la naturaleza de los derechos y además, afecta a los contribuyentes.

75. Así, es cierto que del servicio de alumbrado público, en principio, se benefician los dueños o habitantes de los predios mencionados, pero también

²⁷ Suma de los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.



se benefician los peatones y los conductores de vehículos en la vía pública, sobre quienes no se establece el derecho por tratarse de sujetos indeterminados. Situación que reitera que el cobro del servicio únicamente a los propietarios y/o poseedores de los predios en cuestión constituye una carga desproporcionada y carente de razonabilidad, al no representarse al total de la comunidad que se beneficia.

76. Además, respecto de los metros luz se establece un referente que no atiende a un servicio que beneficie de manera individualizada, concreta y determinada a los sujetos pasivos, que justifique el pago del tributo, ya que el alumbrado público beneficia a toda la población.

77. Así, resulta inconcuso que, por una parte, los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos"; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual a los gobernados al preverse diversos montos por la prestación de un servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.

78. De esta forma, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido que el monto total del derecho por el servicio de alumbrado público se obtiene a partir de la introducción de aspectos desvinculados del costo que le representa al Municipio prestarlo como base de la contribución, tales como el supuesto beneficio atendiendo a los metros luz, implica un referente carente de razonabilidad, que se vincula, más bien con elementos ajenos al costo que le representa al Estado respecto de un servicio del que se beneficia toda la comunidad.

79. Aunado a lo anterior, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación, con base por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

80. Similares consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 21/2020, resuelta el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos; así como en la acción de inconstitucionalidad 185/2021 resuelta en sesión de once de octubre de dos mil veintidós.



81. Así, resulta claro que la prestación del servicio de alumbrado público no es susceptible de individualización en atención a un supuesto beneficio de metros luz, pues se trata de un parámetro desvinculado con el costo que le representa al Estado prestar dicho servicio del que se beneficia toda la comunidad, por lo que al gravarse los derechos de tal manera, se denota su irracionalidad y violación a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

82. Por las razones expuestas, se determina que los artículos impugnados; a saber: 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022 son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

VI.2 Cobros por suministro de agua potable.

Análisis de los artículos 54 –excepto su párrafo segundo– de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 46, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; y 66 –excepto su párrafo tercero– de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

83. La accionante sostiene que los preceptos citados facultan a 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, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

84. Sostiene la Comisión que el legislador local facultó indebidamente a las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable municipales correspondientes 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 que son propias e indelegables del Poder Legislativo Local.



85. En otros términos, el órgano autónomo señala que no existe en las disposiciones impugnadas al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, con lo que se deja a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de mérito, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende las propuestas de los organismos municipales en la materia.

86. Resulta esencialmente **fundado** el concepto de invalidez.

87. El **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, se ha desarrollado por este Tribunal Pleno en diversos asuntos, como las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,²⁸ 89/2020²⁹ y más recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 16/2021,³⁰ 10/2021³¹ y 15/2021.³²

²⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 24 de octubre de 2019. 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".

²⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 89/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 24 de septiembre de 2020. 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.

³⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 16/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 30 de agosto de 2021. 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 Rebolledo, 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 Zaldívar Lelo de Larrea por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, respecto del considerando sexto, relativo al estudio.



88. Principio que 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) estén consignados en la ley, de manera 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 recaudadoras.

89. Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."³³ e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."³⁴

³¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 10/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 30 de agosto de 2021. 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 Rebolledo, 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.

³² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 18 de noviembre de 2021. 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".

³³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, registro digital: 232796.

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



90. De conformidad con tales criterios, el principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para:

a) Evitar que la fijación de la contribución 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.

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."

³⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro digital: 232797.

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 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 justificarseles."



91. De forma tal que **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,

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.

92. Al respecto, es de 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."³⁵

93. De dicho criterio se desprende 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.

94. 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.

95. Se debe destacar que, tanto en la doctrina como en la práctica fiscal, se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria,

³⁵ Tesis previamente citada en el pie de página 23.



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.

96. Precisado el parámetro anterior, se procede a analizar las normas impugnadas, cuyo texto es el siguiente:

1. Xaloztoc

"Artículo 54. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, se recaudarán conforme a las tarifas que determine anualmente su Consejo Directivo Municipal, debiendo el Ayuntamiento ratificarlas o rectificarlas de conformidad con la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala.



	<p>"[Segundo párrafo no impugnado: 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.]</p> <p>"Considerando que el Municipio cuenta con más de un sistema de agua potable y que prestan los servicios en las diversas comunidades, estos sistemas denominados, Comisiones Locales de Agua Potable y Alcantarillado podrán cobrar los ingresos conforme a las tarifas que se determinen en cada comunidad, haciéndolo del conocimiento del Ayuntamiento para su ratificación o rectificación."</p>
<p>2. Tepeyanco</p>	<p>"Artículo 46. Los servicios que se presten por el suministro de agua potable y alcantarillado del Municipio, serán establecidos conforme a las cuotas que se determinen en la cabecera municipal, comunidades y colonias enterándolo a la tesorería del Ayuntamiento. ..."</p>
<p>3. Chiautempan</p>	<p>"Artículo 66. Para fijar las tarifas domésticas, comerciales e industriales por los derechos de conexión a la red de agua potable y el suministro del servicio, las Comisiones encargadas de la administración de los Sistemas de Agua Potable en las comunidades o en la cabecera municipal, tomarán en consideración todos los elementos de su operación, de tal manera que éstas sirvan para sufragar todos los gastos operativos, de mantenimiento y prevención para que se logre la autosuficiencia del sistema.</p> <p>"Las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinan las comisiones administradoras. En el caso de las tarifas aplicables a la cabecera municipal deberán someterse a ratificación del Ayuntamiento.</p>
	<p>"[Tercer párrafo no impugnado: Los bienes inmuebles ubicados geográficamente en el Municipio, se les cobrarán derechos por alcantarillado, de 0.35 UMA. El pago del mismo se hará juntamente con el impuesto predial]."</p>

97. Se advierte que respecto del Municipio de Xaloztoc, se establece que las tarifas por los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán determinadas por su Consejo Directivo Municipal, debiendo el



Ayuntamiento ratificarlas o rectificarlas de conformidad con la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala.

98. Por lo que hace al Municipio de Tepeyanco se indica que las cuotas por el cobro de los servicios por el suministro de agua potable y alcantarillado serán establecidas por la cabecera municipal, comunidades y colonias enterándolo a la tesorería del Ayuntamiento.

99. Finalmente, del Municipio de Chiautempan se indica que las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinan las comisiones administradoras, y que cuando se trate de las tarifas aplicables a la cabecera municipal deberán someterse a ratificación del Ayuntamiento.

100. En el caso, como se adelantó, de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que, como expresa la accionante, el legislador facultó indebidamente a las autoridades administrativas, tales como las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable municipales correspondientes, así como a la cabecera municipal, 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 que son propias e indelegables del Poder Legislativo Local.

101. 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.³⁶

³⁶ Tesis P. XLII/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, marzo de 1997, página 87, registro digital: 199233.



102. 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.

103. Además, **se viola el derecho de seguridad jurídica de los gobernados**, derivado de la indeterminación que producen las disposiciones impugnadas, con respecto a la contribución y sus elementos esenciales, propiciando discrecionalidad o arbitrariedad por parte de la autoridad en la imposición de la contribución y el cobro de la tarifa correspondiente, en la medida en que sus destinatarios no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza el gravamen y sus elementos, así como el tipo de ingreso a que se refiere de manera específica.

104. Por tanto, **debe declararse la invalidez** de los respectivos artículos 54, excepto su párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 46, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; y 66

De rubro y texto: "AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LOS ARTÍCULOS 19, 47, 48 y 49 DE LA LEY DE LA COMISION 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."



–excepto su párrafo tercero– de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

VI.3 Cobros por acceso a la información.

Análisis de los artículos 43, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 34, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; 64, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan; y 44, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

105. La accionante sostiene que las normas impugnadas 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, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

106. Expone que, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando la información.

107. Entonces, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el legislador local al prever costos por la reproducción de información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

108. 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.

109. 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 10/2019,³⁹ 15/2019,⁴⁰ y más recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 4/2021,⁴¹ 51/2021,⁴²

³⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: José Fernando Franco González Salas, 28 de noviembre de 2017. 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 Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 6 de diciembre de 2018. 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.

³⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 10/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de noviembre de 2019. 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 Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Javier Laynez Potisek, 30 de septiembre de 2019. 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 Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 30 de septiembre de 2021. 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 Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 51/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Luis María Aguilar Morales, 4 de octubre de 2021. 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.



77/2021,⁴³ 97/2021,⁴⁴ en donde se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional⁴⁵ 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.

110. En dichos precedentes se han definido los alcances del derecho a la información y, específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se determinó que de la interpretación de la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal, en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la **obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de establecer cobro alguno**

⁴³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 77/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Luis María Aguilar Morales, 18 de noviembre de 2021. 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 Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 97/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 18 de noviembre de 2021. 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 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 **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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."



por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado, y para ello sostuvo, en lo conducente, lo siguiente:

- El **derecho de acceso a la información** garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, **el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.** Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

- El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, se precisó que **sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.** El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- El Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, **sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado,** lo cual resultaría en una contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción.



- Del marco normativo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el diverso 73, fracción XXIX-S, del propio Ordenamiento Fundamental, se desprende que **no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro**; no obstante, **lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.**

- La referida 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, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

- Además, es criterio de este Alto Tribunal que **las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado**, sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.⁴⁶

⁴⁶ Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". Citada anteriormente en la nota al pie 22.

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.". Jurisprudencia P./J. 2/98, publicada 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.

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.". Jurisprudencia 2a./J. 122/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 263, registro digital: 174268.

"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)". Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577.



• En ese sentido, **debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos**, pues 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, la misma debe ser entregada sin costo.

111. De acuerdo con ello, se indicó que 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 solo así se podrá analizar su constitucionalidad.

112. 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 la misma.

113. Por último, se debe precisar que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de 20 (veinte) hojas simples.

114. Con base en el parámetro así fijado, a continuación, se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

115. Los preceptos cuya invalidez se reclama disponen:



<p>1. Xaloztoc</p>	<p>"Artículo 43. 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, en hojas simples y certificadas, se cobrarán los derechos siguientes:</p> <p>"I. Copia simple, por hoja:</p> <p>"a) Tamaño carta, 0.0119 UMA.</p> <p>"b) Tamaño oficio, 0.0237 UMA. ..."</p>
<p>2. Tepeyanco</p>	<p>"Artículo 34. Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">"Tarifa</p> <p>"I. Por <u>búsqueda</u> y copia simple de documentos:</p> <p>"a) Tratándose de documentos y en los términos que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, 0.012 UMA por hoja."</p>
<p>3. Chiautempan</p>	<p>"Artículo 64. Los derechos a que se refiere este capítulo, se causarán y se cobrarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales:</p> <p>"...</p> <p>"II. Por los documentos, medios magnéticos o electrónicos que se expidan o entreguen con motivo de la información solicitada al Municipio, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa siguiente:</p> <p>"a) Por copia simple, por foja, 0.012 UMA.</p> <p>"b) Por hoja impresa, 0.018 UMA</p> <p>"c) <u>En la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, 0.12 UMA.</u>"</p>



<p>4. Hueyotlipan</p>	<p>"Artículo 39. 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 cobrará los derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:</p> <p>"I. Por reproducción de información en hojas simples:</p> <p>"a) Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja.</p> <p>"b) Tamaño oficio, 0.018 UMA por hoja."</p>
<p>5. Calpulalpan</p>	<p>"Artículo 44. Los derechos causados por los servicios de <u>búsqueda</u>, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>"...</p> <p>"IX. Constancias o certificaciones de documentos, así como de copias simples, derivados de solicitudes de acceso a la información pública:</p> <p>"a) De 1 a 5 fojas, 0.012 UMA.</p> <p>"b) Cada foja adicional, 0.016 UMA. ..."</p>

116. Las normas transcritas prevén las tarifas aplicables por la reproducción de constancias derivadas de acceso a la información pública gubernamental.

117. Por tanto, cualquiera que sea el método y medida de cobro, lo cierto es que imponer una cuota o tarifa a la **búsqueda** de información resulta inconstitucional, al ser contrario al principio de gratuidad que impera sobre el derecho fundamental relativo, por lo que resultan inconstitucionales los artículos 34, fracción I, inciso a), y 44, fracción IX, de las leyes municipales de Tepeyanco y Calpulalpan, respectivamente, que establecen pagos por la búsqueda de información pública gubernamental.

118. Por otra parte, las disposiciones transcritas establecen el cobro de **copias certificadas y simples**, el cual si bien puede llevarse a cabo, lo cierto es que el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo,



el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado.

119. Y esto es así, porque en materia de acceso a la información en el que rige el principio de gratuidad, las tarifas o cuotas deben estar motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos; es decir, deberán sustentarse en una metodología que justifique el precio que se impone a los interesados.

120. A manera de ejemplo, en el procedimiento legislativo de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo para el ejercicio fiscal 2022, que su redacción es semejante en las leyes municipales impugnadas, se motivó el cobro por la reproducción de constancias por acceso a la información pública lo siguiente [fojas 388 a 395 del tomo I de pruebas]:

"En conclusión a lo anterior, el Alto Tribunal del País estimó que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero su reproducción puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen. Es así que en dicha resolución [acción de inconstitucionalidad 10/2019] se tuteló el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Pues, para efecto de observar semejante directriz constitucional dentro del diseño legislativo de las leyes de ingresos de los Municipios de la entidad, se estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información, tomando en cuenta que la distinción entre ambas acciones administrativas, aunque mínima, existe en tanto que uno u otro formato de información implica diferente grado de atención administrativa o de inversión material y de trabajo personal en su elaboración.

"De ahí que, aunque se considera un cobro distinto por cada modalidad, ninguno de tales rubros se considera lesivo en la economía del ciudadano inte-



resado, pues tal previsión, aun así, no escapa al mandato de gratuidad o proximidad de gratuidad (considerando costos reales de reproducción) previsto en la Constitución Federal; máxime si se considera que tales pagos menores y ajustados a la realidad en términos de costos materiales, son notoriamente inferiores a los costos que en ejercicios anteriores contemplaban en sus leyes de ingresos los Municipios de la entidad."

121. En este sentido, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que **en todas las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información por cada hoja, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

122. Sin que pase inadvertido que el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

123. Aunado a lo recién apuntado, aun en el caso de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponda realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente, porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

124. Luego, en la presente acción de inconstitucionalidad, el legislador no justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas cuestionadas la razón para imponer que el costo de las **copias simples** de lo que resulta en la inconstitucionalidad de las normas.



125. Además, los preceptos no establecen el cobro a partir de reproducción de la vigésimo primera hoja, pues conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de 20 hojas simples, reforzando la inconstitucionalidad al cobro de **copias simples**.

126. De igual manera, cabe señalar que en el caso de copias certificadas, ha sido criterio de esta Suprema Corte⁴⁷ que la solicitud y pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, así como que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo; por ende, a diferencia de las copias simples, que son reproducciones fotográficas de documentos, las certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide y presumen una copia auténtica de un instrumento al haber sido comparado con su original y confrontarlo para reiterar que concuerdan.

127. Sin embargo, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por el servicio señalado, el cual no fue motivado de manera reforzada por el legislador ordinario.

128. Además, en el **supuesto de información digitalizada y entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante**, el cobro de cualquier cuota resulta inconstitucional, pues el material es proporcionado directamente por quien solicita la información, siendo que en estos casos, lo que se cobra de manera encubierta es la búsqueda de información, lo cual viola el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por motivos de condición económica,⁴⁸ por lo cual, resulta inconstitucional el artículo 64, fracción II,

⁴⁷ Como se advierte de los criterios de rubros:

"DERECHOS. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SUBSISTE, AUN CUANDO LA NORMA HAYA SUFRIDO ACTUALIZACIONES EN LA TARIFA DEL COSTO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS [APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 132/2011 (9a.)]". Tesis 1a. CCCII/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, página 1047, registro digital: 2004687.

⁴⁸ Es ilustrativo lo establecido en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia: "Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer



inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, al establecer el cobro por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, 0.12 UMA, en el caso de que el solicitante presente su propio medio de magnético o electrónico.

129. Por las razones expuestas a lo largo de esta resolución, este Tribunal Pleno declara la inconstitucionalidad de los artículos 43, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 34, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; 64, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan y 44, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

130. A conclusión semejante arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 185/2021.⁴⁹

mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples."

⁴⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 185/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión de once de octubre de dos mil veintidós, 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 considerando VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "cobros por acceso a la información pública", respecto de 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 Tzompatepec, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

Y, 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 de 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.



VI.4 Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información.

Análisis de los artículos 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; 34, fracciones I y II, ambas en el inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; 64, fracción I, incisos a) y f), en la porción normativa "por la búsqueda de información en los registros", de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal; 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, y 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

131. La Comisión accionante señala, en esencia, que los preceptos 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.

132. 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.

133. Los argumentos planteados son esencialmente **fundados**.

134. Como quedó precisado este Alto Tribunal 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 igual para todos aquellos



que reciban el mismo servicio. Lo anterior, tal como se desprende de diversos precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2020,⁵⁰ y de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021,⁵¹ 33/2021,⁵² 75/2021⁵³ y 77/2021.⁵⁴

135. 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

⁵⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 93/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: José Fernando Franco González Salas, 29 de octubre de 2020. 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 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".

⁵¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 51/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Luis María Aguilar Morales, 4 de octubre de 2021. 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.

⁵² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 33/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 7 de octubre de 2021. 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.

⁵³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 75/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ana Margarita Ríos Farjat, 18 de noviembre de 2021. 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.

⁵⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 77/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Luis María Aguilar Morales, 18 de noviembre de 2021. 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".



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.⁵⁵

136. Asimismo, en cuanto al tópico concretamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

137. Además, precisaron que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

⁵⁵ Jurisprudencia P./J. 2/98, citada con anterioridad en el pie de página 46.

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."

Así como la tesis P./J. 3/98, previamente citada a nota de pie de página 22, cuyo rubro y texto es: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."



138. Al respecto, las Salas establecieron 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, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

139. A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

140. Precisaron que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

141. Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).",⁵⁶

⁵⁶ Citada con anterioridad en la nota al pie de página 46 cuyo texto dice: "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 tribu-



así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala que dice: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."⁵⁷

142. A partir de tales premisas se analizarán las porciones relativas de las normas impugnadas, que disponen:

1. Xaloztoc

"**Artículo 42.** 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, por hoja, 0.0474 UMA. ..."

taria 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."

⁵⁷ Cuyo texto señala: "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.". Jurisprudencia 2a. XXXIII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro digital: 164477.



<p>2. San Lorenzo Axocomanitla</p>	<p>"Artículo 33. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente:</p> <p>"I. Por búsqueda y copia certificada de documentos, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.18 UMA por cada foja adicional.</p> <p>"II. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.80 UMA por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 0.20 UMA por cada foja adicional. ..."</p>
<p>3. Tepeyanco</p>	<p>"Artículo 34. Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente:</p> <p>"Tarifa</p> <p>"I. Por búsqueda y copia simple de documentos:</p> <p>"a) Tratándose de documentos y en los términos que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, 0.012 UMA por foja.</p> <p>"b) <u>En los demás casos, 0.5 UMA por foja.</u></p> <p>"II. Por la expedición de certificaciones oficiales:</p> <p>" ...</p> <p>"b) <u>En los demás casos, 1 UMA por foja.</u>"</p>
<p>4. Chiautempan</p>	<p>"Artículo 64. Los derechos a que se refiere este capítulo, se causarán y se cobrarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales:</p> <p>"I. Expedidos por el Ayuntamiento de manera impresa o manual:</p> <p>"a) Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.5 UMA.</p> <p>" ...</p> <p>"f) Por búsqueda de información en los registros, así como la ubicación de lotes, 2 UMA. ..."</p>



<p>5. Hueyotlipan</p>	<p>"Artículo 38. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:</p> <p>"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA por foja. ..."</p>
<p>6. Apetatitlán de Antonio Carvajal</p>	<p>"Artículo 37. Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:</p> <p>"I. Búsqueda y copia simple de documentos por foja, 1.5 UMA. ..."</p>
<p>7. Acuamanala de Miguel Hidalgo</p>	<p>"Artículo 36. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente:</p> <p>"I. Por búsqueda y copia certificada de documentos, 1 UMA por cada foja.</p> <p>"II. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.25 UMA por cada foja."</p>
<p>8. Calpulalpan</p>	<p>"Artículo 44. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>"I. Por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos, resguardados en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales.</p> <p>"a) De 1 a 5 fojas, 0.012 UMA.</p> <p>"b) Por cada foja adicional, 0.13 de la UMA, ..."</p>
<p>9. Cuaxomulco</p>	<p>"Artículo 48. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:</p> <p>"Tarifa</p> <p>"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.55 UMA. ..."</p>



143. Las leyes impugnadas contienen tarifas por: búsqueda y copia simple de documentos por hoja de 0.0474 UMA (\$4.56), en el Municipio de Xaloztoc; búsqueda y copia certificada de documentos 1 UMA (\$96.22) por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.18 UMA (\$17.31) por cada foja adicional, y por búsqueda y copia simple de documentos 0.80 UMA (\$76.976) por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 0.20 UMA (\$19.244) por cada foja adicional, en el Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; búsqueda y copia simple de documentos distintos a los que prevé la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala 0.5 UMA (\$48.11), y por la expedición de certificaciones oficiales 1 UMA (\$96.22) en el Municipio de Tepeyanco; por búsqueda y copia simple de documentos 0.5 UMA (\$48.11), y por búsqueda de información en los registros, así como la ubicación de lotes 2 UMA (\$192.44), en el Municipio de Chiautempan; por búsqueda y copia simple de documentos 1 UMA (\$96.22) por foja en el Municipio de Hueyotlipan; por búsqueda y copia simple de documentos por foja 1.5 UMA (\$144.33), en el Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal; por búsqueda y copia certificada de documentos 1 UMA (\$96.22) por cada foja, y por la búsqueda y copia simple de documentos 0.25 UMA (\$24.055) por cada foja, en el Municipio de Acuamánala de Miguel Hidalgo; por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos resguardados en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales de una a cinco fojas 0.012 UMA (\$1.154), y por cada foja adicional 0.13 de la UMA (\$12.50) en el Municipio de Calpulalpan; y por la búsqueda y copia simple de documentos 0.55 UMA (\$52.921) en el Municipio de Cuaxomulco.

144. Ahora, de la búsqueda en Internet que constituye un hecho notorio para este tribunal,⁵⁸ el precio de una fotocopia en el Estado de Tlaxcala se advierte que oscila entre \$0.30 (treinta centavos) y \$3.00 (tres pesos), aproximadamente, por página.⁵⁹

145. Entonces de las normas impugnadas se advierte que la tarifa mínima establecida en el Municipio de Xaloztoc es de \$4.56 por hoja –lo que se incre-

⁵⁸ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por disposición del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹ Al efecto pueden consultarse las páginas de Internet siguientes: <https://www.planetamexico.com.mx/tlaxcala-tlaxcala/copias+en+volumen> y <https://www.seccionamarilla.com.mx/resultados/copias-fotostaticas/tlaxcala/1>



menta en las demás leyes de ingresos– con lo cual se advierte que se sobrepasa en 300 % el precio comercial, lo cual de suyo resulta desproporcional.

146. Dicho rango por la expedición de documentos en copia simple se incrementa en el resto de las disposiciones impugnadas hasta cuotas exorbitantes como el caso del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, donde el costo por búsqueda y copia simple es de 1.5 UMA (\$144.33).

147. Entonces, cobrar 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, resulta desproporcionado, 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.

148. Por lo que hace a las copias certificadas se advierte en las respectivas leyes de ingresos que se cobra 1 UMA (\$96.22) por foja, estableciéndose una tarifa por fojas adicionales y si bien es cierto, que en el supuesto analizado 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; sin embargo, como ya se explicó, la relación entablada entre las partes 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.

149. Por lo cual, para este Tribunal Pleno el hecho de que en los preceptos impugnados se establezca una cuota de 1 UMA, esto es \$96.22 pesos, no guarda una relación razonable con el costo que para el Estado representa dicha prestación atendiendo al costo que en el mercado tiene una fotocopia.

150. Además, porque suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite. De ahí que sea inconstitucional la mencionada cuota.



151. 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.

152. Asimismo, debe destacarse que los artículos 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; 64, fracción I, incisos a) y f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 44, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan; y 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, 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 Tepeyanco, se establece una cuota por "los demás casos" lo cual resulta ambiguo, pues se desconocen los supuestos en que se actualizará dicho cobro.

153. Consideraciones generales a las aquí expresadas fueron desarrolladas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 15/2019,⁶⁰

⁶⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 15/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Javier Laynez Potisek, del 30 de septiembre de 2019. En lo que interesa, se aprobó 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 Zaldivar 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



93/2020⁶¹ y 105/2020.⁶² Y más recientemente en la acción de inconstitucionalidad 185/2021.⁶³

154. Por lo cual, procede declarar la invalidez de los artículos 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc; 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; 34, fracciones I y II, ambas en el inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco; 64, fracción I, incisos a) y f), en la porción normativa "por la búsqueda de información en los registros", de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal; 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuananala de Miguel Hidalgo; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan.; y 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco.

declarar la invalidez de los artículos 15, fracciones I, III, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal de 2019, 51, incisos a), d), f), g), i), m) e y), numerales 3, 4, 5 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, 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, todas del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

⁶¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 93/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: José Fernando Franco González Salas, 29 de octubre de 2020. En lo que interesa, 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 separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

⁶² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 105/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Luis María Aguilar Morales, 8 de diciembre de 2020. 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.

⁶³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 185/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de once de octubre de dos mil veintidós, 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".



155. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos.

VII. EFECTOS.

156. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

157. 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:

1) 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acuamanala de Miguel Hidalgo**.

2) 37, fracción I, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Apetatitlán de Antonio Carvajal**.

3) 44, fracciones I y IX, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calpulalpan**.

4) 64, fracciones I, incisos a) y f), en la porción normativa "*por la búsqueda de información en los registros*" y II, 66 (excepto párrafo tercero) y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Chiautempan**.

5) 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuaxomulco**.

6) 38, fracción I, y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hueyotlipan**.



7) 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Lorenzo Axocomanitla**.

8) 34, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), y 46, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepeyanco**.

9) 42, fracción I, 43, fracción I, incisos a) y b), 53 y 54 (excepto párrafo segundo) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xaloztoc**.

158. Extensión de efectos de invalidez: En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,⁶⁴ la declaratoria de invalidez debe extenderse a las siguientes disposiciones:

1) Los anexos I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xaloztoc**,⁶⁵ pues su validez depende del artículo 53 que fue invalidado en términos del

⁶⁴ **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."

⁶⁵ **(Artículo 56) Anexo I**

"Derechos de alumbrado público

"Fundamentos jurídicos

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73, 115 y 134.

"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. ... a) Alumbrado público. 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: 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 56) 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 continúa.

"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Xaloztoc en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal."

**"(Artículo 56) Anexo III****"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 períodos 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 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



apartado VI.1,⁶⁶ 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.

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 sobreeserlo. 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 de Ingresos y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Financiero."

⁶⁶ 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 acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) materal 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



2) Los anexos III, IV y V de la Ley de Ingresos del Municipio de **Apetatitlán de Antonio Carvajal**,⁶⁷ ya que su validez depende del artículo 45 que fue

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: Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.

⁶⁷ **Anexo III (Artículo 45) Aluminado público**

"Fundamentos jurídicos:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73, 115 y 134.

"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) Aluminado 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."

"Anexo IV (Artículo 48)

"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 continúa.

"Objeto

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal. Teniendo en cuenta que la prestación del servicio de alumbrado público incluye como parte integrante del servicio los siguientes conceptos: Consumibles, depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público y personal administrativo.

"Anexo V recurso de revisión (artículo 48)

"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 períodos 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 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."



invalidado en términos del apartado VI.1,⁶⁸ 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.

3) Los anexos 2, 3 y 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calpulalpan**,⁶⁹ ya que su validez depende del artículo 69 que fue invalidado en términos

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ **Anexo 2 (Artículo 69) servicio de alumbrado público**

"Fundamentos jurídicos:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 31, 73, 115 y 134.

"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."

"Anexo 3 (Artículo 69)

"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 Calpulalpan en las vías públicas, edificios y áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal.

"Teniendo en cuenta que la prestación del servicio de alumbrado público incluye como parte integrante del servicio los siguientes conceptos: Consumibles, depreciación y mantenimiento de la infraestructura del alumbrado público y personal administrativo."

"Anexo 4 Recurso de revisión (artículo 69)

"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 períodos 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 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."



del apartado VI.1,⁷⁰ 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.

159. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala.

160. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se vincula al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

161. 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.

162. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resuelve:**

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamánala de Miguel Hidalgo, 37,

⁷⁰ *Ibidem*.



fracción I, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, 44, fracciones I y IX, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, 64, fracciones I, incisos a) y f), en su porción normativa "Por búsqueda de información en los registros", y II, 66, salvo su párrafo tercero, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, 38, fracción I, y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, 34, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), y 46, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco y 42, fracción I, 43, fracción I, incisos a) y b), 53 y 54, salvo su párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil veintiuno y, **por extensión**, la de los anexos III, IV y V de la citada Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, 2, 3 y 4 de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan y I, II y III de la aludida Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 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 resolutiveos 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; haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original –que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo, 37, fracción I, y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, 44, fracciones I y IX, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, 64, fracciones I, incisos a) y f), en su porción normativa "Por búsqueda de información en los registros", y II, 66, salvo su párrafo tercero, y 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, 38, fracción I, y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, 33, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, 34, fracciones I, incisos a) y b), y II, inciso b), y 46, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco y 42, fracción I, 43, fracción I, incisos a) y b), 53 y 54, salvo su párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre



de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los anexos III, IV y V de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, 2, 3 y 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan y I, II y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de diciembre de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.



El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistieron a la sesión de trece de octubre de dos mil veintidós, los dos primeros previo aviso a la presidencia y el último por desempeñar una comisión oficial.

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

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

Firman el señor Ministro presidente en funciones y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de marzo de 2023.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 25/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, con número de registro digital: 182038.

La tesis aislada de rubro: "TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, CONTENIDO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave III.2o.T.Aux.15 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010, página 2098, con número de registro digital: 164199.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 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 5 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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. LEGITIMACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 90, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, EN RELACIÓN CON EL 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEA 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).

V. 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].

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN



CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VII. 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 MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

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

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

X. 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.

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

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

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



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 MORELOS. ELEMENTOS QUE LOS CONFIRMAN.

XVII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA CUANTIFICACIÓN DE SU BASE GRAVABLE A PARTIR DEL PRODUCTO QUE RESULTE DEL BENEFICIO DE METROS 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 14, NUMERAL 4.3.5.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA; 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA; 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC Y 21, FRACCIÓN 4301010000 I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XVIII. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, NUMERAL 4.3.5.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA; 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA; 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC Y 21, FRACCIÓN 4301010000 I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).



XIX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, NUMERAL 4.3.5.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA; 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA; 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC Y 21, FRACCIÓN 4301010000 I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, 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 (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, NUMERAL 4.3.5.2., DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA; 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA; 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC Y 21, FRACCIÓN 4301010000 I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

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

XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.



XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 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.

XXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN RAZÓN DEL PRECIO DE LAS HOJAS DE PAPEL, DE LA TINTA PARA IMPRESIÓN, RENTA DE IMPRESORA Y OTROS MEDIOS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 14, NUMERAL 5, ÚLTIMO PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC, 45, FRACCIONES 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO; 30, FRACCIONES I, II, Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA Y 12, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN; Y POR OTRO, RECONOCER LA VALIDEZ DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, ASÍ COMO DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXVII. 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 14, NUMERAL 5, ÚLTIMO PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC; 45, FRACCIONES 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO; 30, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA; Y 12, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN; Y POR OTRO, RECONOCER LA VALIDEZ DEL



TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, ASÍ COMO DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXVIII. 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 14, NUMERAL 5, ÚLTIMO PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC; 45, FRACCIONES 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO; 30, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA; Y 12, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN; Y POR OTRO, RECONOCER LA VALIDEZ DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, ASÍ COMO DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXIX. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA NORMA QUE PREVÉ LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN CUALQUIER "OTRO MEDIO" O "SERVICIO NO ESPECIFICADO", GENERA INCERTIDUMBRE Y ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45, FRACCIONES 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO; 30, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XXX. COPIAS CERTIFICADAS. VALIDEZ DE LA REGULACIÓN QUE EXCLUYE EL COBRO DE SU EXPEDICIÓN CONFORME A LOS DERECHOS APLICABLES POR LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS CON MOTIVO DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (ARTÍCULO 45, TERCER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, ASÍ



COMO EL ARTÍCULO 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

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

XXXII. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMA 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.

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

XXXIV. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS Y COPIAS CERTIFICADAS O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS O INFORMACIÓN, QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD TRIBUTARIAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, NUMERAL 19, INCISOS A) AL E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 24, FRACCIÓN 430401330000 XXXIII, INCISOS 430401330100 A) Y 430401330200 B); 26, FRACCIÓN 430402080000 VIII, 27, EN SUS INCISOS 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2), 430509040300 D3), 30, FRACCIONES 430801000000 I, ÉSTE EN SUS INCISOS 430801080000 H), 430801080100 h1), 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV Y 430805000000 V; 31, FRACCIÓN 430908000000 VIII, EN SU INCISO 430908020000 B), Y 48, FRACCIONES 432001000000 I Y 432002000000 II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO; 14, INCISO C), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN; 23, FRACCIÓN I, LETRAS I, M, ÉSTA EN SU INCISO B), NUMERALES 1 A 6, Ñ, ÉSTAS EN SUS INCISOS C) Y D), NUMERALES 1 A 6, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



TLALTIZAPÁN DE ZAPATA; 9, FRACCIÓN XI, NUMERALES 1 Y 2; 10 FRACCIONES I, NUMERALES 1 Y 2, II, NUMERALES 1 Y 2, VI, NUMERAL 1, VII, NUMERALES 1 Y 2, VIII, NUMERALES 3, 4 Y 5, Y IX, NUMERALES 5 Y 7, 19, FRACCIÓN II, NUMERAL 6 Y 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN; 13, NUMERAL 6, INCISOS A) Y B), Y 14, NUMERAL 1, INCISOS A) Y B), EN SUS FRACCIONES I, II, III Y IV, Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DE DICHO PRECEPTO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXXV. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

XXXVI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

XXXVII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGENCIA DE QUE LOS TEXTOS EN LOS QUE SE RECOGEN LAS NORMAS SANCIONADORAS DESCRIBAN CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUÉ CONDUCTAS ESTÁN PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS.

XXXVIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LA RAZONABILIDAD DEL GRADO DE IMPRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSISTE EN QUE EL PRECEPTO SEA LO SUFICIENTEMENTE CLARO COMO PARA RECONOCER SU VALIDEZ, EN TANTO SE CONSIDERA QUE EL MENSAJE LEGISLATIVO CUMPLIÓ ESENCIALMENTE SU COMETIDO DIRIGIÉNDOSE AL NÚCLEO ESENCIAL DE CASOS REGULADOS POR LA NORMA.

XXXIX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LA NORMA QUE PREVEA ALGUNA PENA O DESCRIBA ALGUNA CONDUCTA



QUE DEBA SER SANCIONADA A NIVEL ADMINISTRATIVO ES INCONSTITUCIONAL POR VULNERAR DICHO PRINCIPIO, CUANDO SU IMPRECISIÓN SEA EXCESIVA O IRRAZONABLE, EN UN GRADO DE INDETERMINACIÓN TAL QUE PROVOQUE EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER CÓMO ACTUAR ANTE LA NORMA JURÍDICA.

XL. DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.

XLII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD.

XLII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS CON MOTIVO DE INFRACCIONES AL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO, POR PROFERIR O EXPRESAR EN CUALQUIER FORMA FRASES OBSCENAS, INJURIOSAS O SIMILARES EN VÍA PÚBLICA, VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN XIX, LETRA B, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XLIII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO FALTA ADMINISTRATIVA "DEAMBULAR EN LA VÍA PÚBLICA (SOSPECHOSO)", CONTRAVIENE EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, INCISO N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

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

XLV. 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 10 Y 24, NUMERAL 19, INCISOS DEL A) AL E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 14, NUMERAL 4.3.5.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 11, 13, NUMERAL 6, INCISOS A) Y B), Y 14,



PÁRRAFOS PRIMERO, NUMERALES 1, INCISOS A) Y B), FRACCIONES I, II, III Y IV, Y 5, PÁRRAFO ÚLTIMO, INCISOS A) Y B), Y SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC, 21, NUMERAL 4301010000 I, 24, NUMERALES 430401330000 XXXIII, 430401330100 A) Y 430401330200 B), 26, NUMERAL 430402080000 VIII, 27, NUMERALES 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2) Y 430509040300 D3), 30, NUMERALES 430801000000 I, SUBNUMERALES 430801080000 H), 430801080100 h1) Y 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV Y 430805000000 V, 31, NUMERAL 430908000000 VIII, SUBNUMERAL 430908020000 B), 45, NUMERALES 431701000000 I, 431702000000 II Y 431703000000 III, Y 48, NUMERALES 432001000000 I Y 432002000000 II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 14, INCISO C), NUMERALES 1, 2 Y 3, Y 32, INCISO N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 23, FRACCION I, LETRAS I, M, INCISO B), Y Ñ, INCISOS C) Y D), NUMERALES DEL 1 AL 6, 30, FRACCIONES I, II Y III, Y 41, FRACCIÓN XIX, LETRA B, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA Y 9, FRACCIÓN XI, NUMERALES 1 Y 2, 10, FRACCIONES I, NUMERALES 1 Y 2, II, NUMERALES 1 Y 2, VI, NUMERAL 1, VII, NUMERALES 1 Y 2, VIII, NUMERALES 3, 4 Y 5, Y IX, NUMERALES 5 Y 7, 12, FRACCIÓN I, 19, FRACCIÓN II, NUMERAL 6, Y 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XLVI. 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 10 Y 24, NUMERAL 19, INCISOS DEL A) AL E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, 14, NUMERAL 4.3.5.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, 11, 13, NUMERAL 6, INCISOS A) Y B), Y 14, PÁRRAFOS PRIMERO, NUMERALES 1, INCISOS A) Y B), FRACCIONES I, II, III Y IV, Y 5, PÁRRAFO ÚLTIMO, INCISOS A) Y B), Y SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC, 21, NUMERAL 4301010000 I, 24, NUMERALES 430401330000 XXXIII, 430401330100 A) Y 430401330200 B), 26, NUMERAL 430402080000 VIII, 27, NUMERALES 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2) Y 430509040300 D3),



30, NUMERALES 430801000000 I, SUBNUMERALES 430801080000 H), 430801080100 H1) Y 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV Y 430805000000 V, 31, NUMERAL 430908000000 VIII, SUBNUMERAL 430908020000 B), 45, NUMERALES 431701000000 I, 431702000000 II Y 431703000000 III, Y 48, NUMERALES 432001000000 I Y 432002000000 II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMIXCO, 14, INCISO C), NUMERALES 1, 2 Y 3, Y 32, INCISO N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, 12 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETECALA, 23, FRACCIÓN I, LETRAS I, M, INCISO B), Y Ñ, INCISOS C) Y D), NUMERALES DEL 1 AL 6, 30, FRACCIONES I, II Y III, Y 41, FRACCIÓN XIX, LETRA B, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA Y 9, FRACCIÓN XI, NUMERALES 1 Y 2, 10, FRACCIONES I, NUMERALES 1 Y 2, II, NUMERALES 1 Y 2, VI, NUMERAL 1, VII, NUMERALES 1 Y 2, VIII, NUMERALES 3, 4 Y 5, Y IX, NUMERALES 5 Y 7, 12, FRACCIÓN I, 19, FRACCIÓN II, NUMERAL 6, Y 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2022 Y SUS ACUMULADAS 69/2022 Y 71/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes: **1.** ¿Las normas impugnadas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público municipal, violan el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público?; **2.** ¿Las normas impugnadas que establecen cobros por la reproducción de información pública en copias simples, certificadas, así como medios magnéticos y holográficos, violan el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal?; **3.** ¿Las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de certificaciones



y copias certificadas de documentos, vulneran, respectivamente, los principios de gratuidad en el acceso a la información pública y el de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o. y 31, fracción IV, de la Constitución Federal?; y, 4. ¿Las normas impugnadas que sancionan conductas en el ámbito administrativo, violan el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal?

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	27-28
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por los accionantes, contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno local el seis de abril de dos mil veintidós.	28-32
III.	OPORTUNIDAD	Las demandas acumuladas son oportunas, pues se presentaron dentro del plazo de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	32-34
IV.	LEGITIMACIÓN	Las demandas acumuladas fueron presentadas por parte legitimada; por un lado, la consejera jurídica del Ejecutivo Federal; y por otro, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta.	34-37
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos alega que actuó en cumplimiento a sus facultades constitucionales y legales, argumento que debe desestimar-se acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 .	37-38
VI.	ESTUDIO DE FONDO		38-120



VI.1	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público	Son inconstitucionales las normas impugnadas, por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues su base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto a la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público (beneficio dado en metros de luz), elemento ajeno al costo que representa al Municipio prestar el servicio público.	39-77
VI.2	Análisis de las normas que establecen cobros por el acceso a información pública	Son inconstitucionales las normas impugnadas, pues el legislador local no justificó de manera objetiva y razonable los costos de los materiales utilizados para reproducir la información pública en copias simples, certificadas, en medios magnéticos y holográficos, lo cual viola el principio de gratuidad que rige al derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal. Lo anterior, con excepción del tercer párrafo del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de <u>Temixco</u> , y del último párrafo del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de <u>Tlayacapan</u> , pues éstos sólo remiten a las cuotas relativas por expedición de copias certificadas, <u>no relacionadas con el derecho de acceso a la información.</u>	77-90
VI.3	Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de certificaciones y copias certificadas de documentos	Son inconstitucionales las normas impugnadas, pues es criterio de este Alto Tribunal que la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento; y en cuanto al cobro por la expedición de certificaciones, no resultan proporcionales pues no guardan una relación razonable con el costo que le genera al Estado la prestación del servicio.	90-110



<p>VI.4</p>	<p>Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo</p>	<p>Es inconstitucional el artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de <u>Tlaltizapán de Zapata</u>, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, pues si bien busca prevenir y en su caso, sancionar a nivel administrativo expresiones que atenten contra el decoro de las personas, lo cierto es que lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación. Asimismo, es inconstitucional el artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de <u>Tepoztlán</u>, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, porque la descripción normativa no permite a las personas tener conocimiento suficiente de qué conductas podrían configurar como "<i>deambular</i>" en la vía pública de forma "sospechosa", lo cual admite un margen de apreciación muy amplio para que la autoridad, de manera subjetiva, determine la configuración del supuesto normativo.</p>	<p>110-120</p>
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS</p>	<p>Se declara la invalidez.</p> <p>Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Morelos.</p> <p>Se vincula a ese órgano legislativo para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad.</p> <p>Deberá notificarse el fallo a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas invalidadas.</p>	<p>120-122</p>



<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 45, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco y 12, párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI.2 de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 10 y 24, numeral 19, incisos del A) al E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 14, numeral 4.3.5.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 11, 13, numeral 6, incisos a) y b), y 14, párrafos primero, numerales 1, incisos a) y b), fracciones I, II, III y IV y 5, párrafo último, incisos a) y b), y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, 21, numeral 4301010000 I, 24, numerales 430401330000 XXXIII, 430401330100 A) y 430401330200 B), 26, numeral 430402080000 VIII, 27, numerales 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2) y 430509040300 D3), 30, numerales 430801000000 I, subnumerales 430801080000 H), 430801080100 H1) y 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V, 31, numeral 430908000000 VIII, subnumeral 430908020000 B), 45, numerales 431701000000 I, 431702000000 II y 431703000000 III y 48, numerales 432001000000 I y 432002000000 II, de la</p>	<p>122-124</p>
--------------	------------------------	---	----------------



	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 14, inciso C), numerales 1, 2 y 3, y 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, 23, fracción I, letras I, M, inciso B) y Ñ, incisos C) y D), numerales del 1 al 6, 30, fracciones I, II y III, y 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata y 9, fracción XI, numerales 1 y 2, 10, fracciones I, numerales 1 y 2, II, numerales 1 y 2, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numerales 3, 4 y 5, y IX, numerales 5 y 7, 12, fracción I, 19, fracción II, numeral 6, y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, en atención a lo previsto en los apartados VI y VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecisiete de octubre de dos mil veintidós** emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022**, promovidas, la primera, por la consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en representación de dicho Poder, y las dos últimas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS DEMANDAS ACUMULADAS.

A. Acción de inconstitucionalidad 66/2022, promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

1. **A.1. Presentación de la demanda.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el tres de mayo de dos mil veintidós y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ María Estela Ríos González, en su carácter de **consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal**, en representación de dicho Poder, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de diversos preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuautla, Mazatepec, Temixco y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

2. **A.2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La consejera jurídica del Ejecutivo Federal considera que las normas que combate violan los artículos 6o. apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones.

3. **A.3. Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la consejera jurídica del Ejecutivo Federal hace valer, en síntesis, lo siguiente:

¹ Fojas 1 y 14 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



• Las porciones normativas contenidas en las leyes de ingresos impugnadas, en lo correspondiente a "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal*", "*Búsqueda de documentos*" y/o "*Búsquedas en el Registro Civil*", vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

A) Principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

El artículo 6o. de la Constitución Federal prevé el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, al disponer que el derecho a la información deberá ser garantizado por el Estado, por tanto, para su acceso, la Federación y las entidades federativas deberán guiarse por el principio de gratuidad para garantizar que toda persona tenga acceso gratuito a la información pública, así como a sus datos personales o su rectificación.

El principio de gratuidad constituye una garantía para el ejercicio del derecho de acceso a la información, el cual está expresamente previsto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. constitucional, al establecer que el ejercicio de este derecho es gratuito y únicamente se requerirá el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, sin que se permita el cobro por la búsqueda o la disponibilidad momentánea de la información.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus precedentes ha analizado el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitirse la referida ley general, el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que, entre sus objetivos, está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a ella.

La Constitución Federal establece la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente



puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y entrega solicitadas.

En el caso, las normas impugnadas establecen un **pago de derechos por concepto de búsqueda de información pública** que se lleva a cabo en los archivos de los Municipios de Cuautla, Mazatepec, Temixco y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, lo que contraviene el artículo 6o. de la Constitución Federal, en específico, **el principio de gratuidad**, al prever una tarifa para localizar la información solicitada sin importar la modalidad de entrega de los datos solicitados.

Lo anterior representa, además, un elemento discriminatorio para el ejercicio del derecho de acceso a la información, al negar su búsqueda a quien no cuente con recursos para cubrir las tarifas establecidas por la simple localización de los datos.

B) Principio de proporcionalidad tributaria.

Este principio constituye un derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a través del cual se busca garantizar la capacidad contributiva del causante sin desconocer la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en dicho precepto.

El principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas en virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, puesto que los últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.



En el caso, las normas impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporcionan efectivamente los entes municipales del Estado de referencia.

En efecto, las porciones combatidas establecen un pago de derechos con motivo del servicio de búsqueda de información pública que se lleva a cabo en los archivos del registro civil y municipales de Cuautla, Mazatepec, Temixco y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, lo cual constituye un cobro excesivo y desproporcionado, aunado a que no están justificados ni guardan relación con el costo de los materiales empleados para localizar la información solicitada.

Así, se condiciona en forma injustificada el derecho de acceso a la información pública y lo desincentivan, al establecer una tarifa por búsqueda sin estar relacionada con la modalidad de reproducción o, en su caso, entrega de la información solicitada.

Sólo puede cobrarse al solicitante los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y el servicio de certificación de documentos. Para ello, debe analizarse que las cuotas se hayan fijado de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, de lo contrario, la tarifa violenta el principio de proporcionalidad tributaria.

En efecto, los costos o tarifas establecidas por el legislador no pueden constituir barreras desproporcionadas al derecho de acceso a la información, pues si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o mecanismo necesario para su reproducción, ésta debe ser entregada sin costo alguno.

Las normas impugnadas fijan cuotas que van de 0.75 UMA hasta 15 UMA por búsqueda de documentos, pero el legislador no justificó los elementos que sirvieron de base para determinar la tarifa; es decir, la manera en la que se cuantificó el costo por el pago de tales derechos, ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las mismas corresponden o no al costo de los materiales que los diversos Municipios tienen permitido cobrar por el acceso a la información.



No obstante, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, **rige el principio de gratuidad**, conforme al cual sólo puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, del envío, o en su caso, su certificación.

El legislador local no estableció razón alguna para justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en las normas impugnadas y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información. Así, en las leyes impugnadas no se justificó el cobro por la búsqueda de información con una base objetiva y razonable, sino que se determinó en forma arbitraria.

4. **A.4. Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de trece de mayo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la consejera jurídica del Ejecutivo Federal con el número **66/2022**, y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para que fungiera como instructora del procedimiento.

B. Acción de inconstitucionalidad 69/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

5. **B.1. Presentación de la demanda.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el nueve de mayo de dos mil veintidós y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,² la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuernavaca, Cuautla y Tetecala, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

² Conforme a los sellos que aparecen a páginas 1 y 24 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



6. **B.2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante señala que los preceptos impugnados son contrarios a los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por violación al derecho de seguridad jurídica, así como a los diversos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

7. **B.3. Conceptos de invalidez.** En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer, en esencia, lo siguiente:

Único. Los artículos impugnados establecen el derecho por el servicio de alumbrado público, tomando como elemento determinante para el cálculo de la tarifa la ubicación del predio en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público, lo que significa que, para fijar la cuota respectiva, el legislador tomó en cuenta elementos ajenos al costo real del servicio prestado, además de que impone montos diferenciados entre cada sujeto obligado a su pago, lo que viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

A. Naturaleza de los derechos por servicios.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen del servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, lo cual se diferencia de los impuestos, pues en éstos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio que se presta 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.



En otras palabras, 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.

Así, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tener en cuenta 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.

B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.

El principio de proporcionalidad constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal el cual entraña una garantía de las personas por virtud de la cual, el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas.

Dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquel que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o Municipios en función de su respectiva capacidad económica.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos. En efecto, al tratarse de derechos debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Por otra parte, el principio de equidad tributaria exige que los contribuyentes que se encuentren en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentran en la misma situación.



C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Las normas combatidas que establecen cobro por el servicio de alumbrado público, cuya base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto a la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público (beneficio dado en metros de luz), vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

Como se desprende de las normas impugnadas, el legislador local configuró un sistema normativo detallado para el cobro del servicio de alumbrado público. Si bien buscó ser muy exhaustivo en la determinación de las prescripciones normativas y que no todos los apartados que contienen los preceptos adolecen de vicios de invalidez, la integridad del sistema resulta inconstitucional, porque uno de los elementos para el cálculo consiste en aplicar el beneficio de cada sujeto pasivo dado en metro de luz.

En efecto, los artículos reclamados determinan que el pago del derecho de alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen el servicio, por lo que para determinar la cuota de la contribución estableció tres variables, según: I) tengan iluminación pública frente a su inmueble; II) no tengan iluminación pública frente a su inmueble; o III) el inmueble está en condominio, a las cuales se aplicará, a su vez, una fórmula específica, que incluye otros factores que el legislador estimó relevante considerar; sin embargo, todos coinciden en tomar como elemento indispensable para su cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros de luz.

El legislador morelense consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros de luz de los predios de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que la Legislatura Local previó el cobro por este derecho 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 en el territorio municipal correspondiente.



En la acción de inconstitucionalidad 28/2019, ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de preceptos de contenido similar a las ahora impugnadas que preveían el cobro por el derecho de alumbrado público. En dicho precedente, además de que el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también fijó el cobro de este derecho teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, violando los principios de justicia tributaria.

En esa misma línea, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020, ese Tribunal Constitucional concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica, porque los elementos que aportó el legislador no atendían al costo que representa para el Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que lo reciben en función de un parámetro razonable.

En el caso y dada la similitud con los precedentes citados, ya que el legislador de Morelos consideró como elemento concluyente para el establecimiento de la cuota del derecho la ubicación del predio, esto es, los metros de luz que tiene de distancia en relación con la vía pública, ello se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa.

Si bien es cierto que el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, también lo es que 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 uno de los sujetos obligados a su pago.

En conclusión, la contribución establecida en las normas impugnadas efectivamente vulnera los principios de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos y no así al costo que le causa a los Municipios la presta-



ción de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas pese a que se busca beneficiar a toda la colectividad.

8. B.4. Registro del expediente y turno del asunto. Mediante proveído de dieciocho de mayo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número **69/2022**, ordenó su acumulación con la diversa **66/2022**, al existir identidad respecto al Decreto impugnado y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

C. Acción de inconstitucionalidad 71/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

9. C.1. Presentación de la demanda. Por oficio presentado a través del buzón judicial el nueve de mayo de dos mil veintidós y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

10. C.2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión accionante indica que las normas que combate violan los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 9 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles

³ Conforme a los sellos que aparecen a páginas 1 y 66 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



y Políticos, por violación al derecho de acceso a la información pública, el derecho de seguridad jurídica, la libertad de expresión, así como a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

11. **C.3. Conceptos de invalidez.** En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer, en esencia, lo siguiente:

• **Primero. Las normas impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Mazatepec y Temixco, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, establecen el sistema contributivo del derecho por el servicio de alumbrado público, el cual toma como elemento determinante para el cálculo de la tarifa la ubicación de los predios en relación con la distancia que guarda la fuente de alumbrado público.**

A. Naturaleza de los derechos por servicios.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen del servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, lo cual se diferencia de los impuestos, pues en éstos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio que se presta 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. En otras palabras, 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.

Así, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tener en cuenta 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.

B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.

El principio de proporcionalidad constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal el cual entraña una garantía de las personas por virtud de la cual, el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas.

Dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquel que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o Municipios en función de su respectiva capacidad económica.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos. En efecto, al tratarse de derechos debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Por otra parte, el principio de equidad tributaria exige que los contribuyentes que se encuentren en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentran en la misma situación.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Las normas combatidas que establecen cobro por el servicio de alumbrado público cuya base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubica-



ción de los predios respecto a la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público (beneficio dado en metros de luz), vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

Como se desprende de las normas impugnadas, el legislador local configuró un sistema normativo detallado para el cobro del servicio de alumbrado público. Si bien buscó ser muy exhaustivo en la determinación de las prescripciones normativas y que no todos los apartados que contienen los artículos adolecen de vicios de invalidez, la integridad del sistema resulta inconstitucional, porque uno de los elementos para el cálculo consiste en aplicar el beneficio de cada sujeto pasivo dado en metro de luz.

En efecto, los artículos reclamados determinan que el pago del derecho de alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen el servicio, por lo que para determinar la cuota de la contribución estableció tres variables, según: I) tengan iluminación pública frente a su inmueble; II) no tengan iluminación pública frente a su inmueble; o III) el inmueble está en condominio, a las cuales se aplicará, a su vez, una fórmula específica, que incluye otros factores que el legislador estimó relevante considerar; sin embargo, todos coinciden en tomar como elemento indispensable para su cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metro de luz.

El legislador morelense consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros de luz de los predios de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que la Legislatura Local previó el cobro por este derecho 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 en el territorio municipal correspondiente.

En la acción de inconstitucionalidad 28/2019, ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de preceptos de contenido similar a las ahora impugnadas que preveían el cobro por el derecho de alumbrado público. En dicho precedente, además de que el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también fijó el cobro de este derecho teniendo en cuenta



el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, violando los principios de justicia tributaria.

En esa misma línea, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020, ese Tribunal Constitucional concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica, porque los elementos que aportó el legislador no atendían al costo que representa para el Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que lo reciben en función de un parámetro razonable.

En el caso y dada la similitud con los precedentes citados, ya que el legislador de Morelos consideró como elemento concluyente para el establecimiento de la cuota del derecho la ubicación del predio, esto es, los metros de luz que tiene de distancia en relación con la vía pública, ello se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa.

Si bien es cierto que el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, también lo es que 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 uno de los sujetos obligados a su pago.

En conclusión, la contribución establecida en las normas impugnadas efectivamente vulnera los principios de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos y no así al costo que le causa a los Municipios la prestación de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas pese a que se busca beneficiar a toda la colectividad.

• Segundo. Los preceptos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltzapán de Zapata y Tlayacapan para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados y despro-



porcionados por la búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, ya que 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 tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los Municipios por la búsqueda, reproducción y entrega de documentos, sea mediante copias simples y la expedición de certificaciones, el legislador morelense debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que les representan a los Ayuntamientos la prestación de tales servicios.

Los preceptos combatidos se encuentran insertos en los derechos por servicios, en consecuencia, el legislador morelense tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasiona dicho servicio.

Al respecto, ese Máximo Tribunal ha reiterado en sus precedentes que las tarifas relativas a búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho de acceso a la información, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

En el caso, las normas controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que les corresponden contraprestaciones por los mismos; por tanto, para la determinación de las cuotas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio, por lo cual la cuota deberá ser fija e igual para todas las personas que lo reciben.



En la acción 20/2019, ese Alto Tribunal sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos de los que disponen los órganos estatales deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servicios públicos deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad 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.

Por su parte, cobrar 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 utilizados, tales como hojas y tinta, también es desproporcionado, 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, el tamaño, los espacios del documento, o que se establezca un cobro adicional por la entrega de éstas según se rebase cierto tope.

En cuanto a las certificaciones, también resultan desproporcionados los montos previstos en algunas de las leyes de ingresos controvertidas, 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 autorizado, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar relación razonable con el costo del servicio prestado.

Además, tampoco se observa una razón válida para que las personas a las cuales se les entrega su información en copias simples o certificadas en una sola foja paguen lo mismo que quienes se les entrega en diez o veinte hojas, pues tampoco es proporcional.



• **Tercero. Las normas impugnadas contenidas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Mazatepec, Temixco, Tlaltzapán de Zapata y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, así como medios magnéticos y holográficos,** en violación al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información garantiza a todas las personas que puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos para que las personas puedan solicitar dicha información.

Así, la garantía de recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

Ese Máximo Tribunal ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información 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 de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, lo cual no puede constituir barreras desproporcionales al acceso a la información.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

De las normas impugnadas en este apartado se desprende que por la expedición de copias simples por hoja tendrán un costo entre los \$0.67 centavos



y \$0.84 centavos, por su parte, en el caso del Municipio de Mazatepec, cuando la copia solicitada sea de planos arquitectónicos integrados dentro de experiencia (sic) generado por el Ayuntamiento, se deberá cubrir la cantidad de \$67.35 pesos.

Por otra parte, las normas que establecen las mismas tarifas para la impresión por cada hoja, así como por aquellas que son en papel heliográfico de hasta 60 x 90 cm y por cada 25 cm extra, las que equivalen, respectivamente, a \$1.69, \$192.44 y \$48.11 pesos.

Respecto de las cuotas por la reproducción de información en disco compacto (CD), el costo oscila entre los \$13.57 y los \$14.43 pesos, en tanto que por la entrega de disco versátil digital (DVD), se deberá cubrir entre \$18.66 y \$28.86 pesos y en aquellos casos en que se proporcione en un medio holográfico por unidad se deberá liquidar la cantidad de \$96.22 pesos.

En cuanto a las normas impugnadas de los Municipios de Temixco y Tlaltizapán de Zapata, éstas prevén una tarifa por conceptos de otros medios, la cual equivale a \$96.22 y \$481.10 pesos, respectivamente.

En la norma cuestionada del Municipio de Temixco, expresamente determina que, en el caso de las copias certificadas solicitadas, éstas no estarán comprendidas en este apartado, por lo cual deberán regirse en términos de las disposiciones respectivas.

Se considera aplicable el criterio sustentado por ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, donde, al advertir que las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, ello contraviene también la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información debe entrarse de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples; sin embargo, las leyes de ingresos impugnadas establecen la cuota a razón de cada hoja o foja.

Las normas impugnadas de los Municipios de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan establecen tarifas diferenciadas en aquellos



casos que se entregue la información mediante impresiones en papel heliográfico, pues cuando sean hasta 60 x 90 cm la cuota a cubrir será de \$192.44 pesos, mientras que por cada 25 cm extra se deberá satisfacer la cantidad de \$48.11 pesos; las cuales, en sí mismas, ya son desproporcionales, pues no existe justificación para que el legislador establezca un costo por los primeros centímetros y otro por cada 25 centímetros adicional, pues se utilizan exactamente los mismos materiales en ambos casos.

Las tarifas previstas en las normas controvertidas de los Municipios de Temixco y Tlaltizapán de Zapata relativas al cobro por la reproducción de información en otros medios son desproporcionales, pues se fijan los montos sin considerar los materiales para la reproducción de información, los cuales serán diversos a los expresamente señalados en esas normas.

Es decir, en los casos de los preceptos de dichos Municipios, que prevén desde \$91.22 hasta \$481.10 pesos como tarifa por la reproducción de información en medios diversos a los supuestos previstos, carece de razonabilidad, ya que se desconocen cuáles serán esos otros medios y si representan una erogación equivalente a las cantidades señaladas.

Por cuanto hace al precepto controvertido del Municipio de Temixco, relativo a que las copias certificadas se causarán de conformidad con las cuotas fijadas en las disposiciones respectivas, se advierte que el legislador local pasó por alto que si bien 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, la relación entablada entre las partes no es derecho privado, por lo que no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Por último, en los Municipios de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, por la entrega de archivos en medios magnéticos como son CD y DVD, las tarifas oscilan entre \$13.57 y \$28.86 pesos, las cuales también violan la regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, porque el legislador no realizó una motivación reforzada de los costos.



Ello es así, toda vez que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador local para determinar las cuotas. Además, de la revisión integral de los dictámenes correspondientes tampoco se encuentra razonamiento tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información solicitada.

Aunado a ello, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser periodistas, quienes tienen como función social la búsqueda de información sobre temas de interés público.

• **Cuarto. Las normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Tepoztlán y Tlaltizapán de Zapata prevén infracciones por deambular (de forma sospechosa), así como por proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en la vía pública.** Las descripciones normativas de las conductas antijurídicas son ambiguas y sumamente imprecisas, por lo que vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad reconocidos en los artículos 7o., 14 y 16 de la Constitución Federal.

Las normas impugnadas en este apartado permiten la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar en forma discrecional, cuándo un comportamiento configura la conducta antijurídica.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

Con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera de tal marco redundaría hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.



Tal derecho y principio constituyen un límite al actuar de todas las autoridades, es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. Por tanto, se hacen extensivos al legislador, como creador de normas, quien se encuentra obligado a establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria.

B. Libertad de expresión.

La libre manifestación y el flujo de información, ideas y opiniones ha sido erigida como condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad y como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía de la persona.

La libertad de expresión protege al individuo no sólo en la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas.

Toda actuación legislativa que efectúe una limitación al derecho de libertad de expresión, con la pretensión de concretar los límites constitucionales previstos debe respetar escrupulosamente el requisito de que tal concreción sea necesaria, proporcional y compatible con los principios, valores y derechos constitucionales.

Las restricciones a este derecho deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que se pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Las normas controvertidas en este apartado no permiten a las personas tengan conocimiento suficiente y claro de las conductas que en su caso podrían



ser objeto de sanción por las autoridades municipales, en caso de deambular y exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta frase obscena, injuriosa o similar, en las vías públicas de los Ayuntamientos involucrados.

El principio de taxatividad debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

Ese Alto Tribunal ha considerado que los principios aplicables en materia penal también lo son en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Por consiguiente, las disposiciones normativas que pertenezcan al derecho administrativo sancionador deben observar el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo que implica que deben delinear claramente las conductas ilícitas, así como sus sanciones a efecto de salvaguardar dicho principio.

El artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, prevé como falta en materia de seguridad pública el "*deambular en la vía pública (sospechoso)*".

Tal disposición contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque la descripción normativa no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de cuáles conductas podrían configurar el deambular por la vía pública en forma sospechosa.

Si bien el legislador local consideró necesario contar con un mecanismo que podría perseguir una finalidad constitucionalmente válida, relativo a procurar la seguridad de la ciudadanía, lo cierto es que el diseño normativo debió ser tal que se respeten los citados principios y derechos.



El supuesto sancionable en la norma impugnada admite un margen de aplicación muy amplio e injustificado el cual autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto o forma de deambular en la vía pública municipal sea sancionada por la autoridad, si es calificado como sospechoso por cualquier persona.

La palabra deambular evoca andar, caminar sin dirección determinada y la voz sospechosa implica que se motiva para sospechar o hacer mal juicio de las acciones, conductas, rasgos, caracteres, en ese sentido, sospechar alude a aprehender o imaginar algo por conjeturas fundadas en apariencias o visos de verdad.

En el caso, el legislador presupone que, a determinadas personas, por sus comportamientos –al estar caminando sin dirección conocida e incluso su proyección física– habilita a la autoridad municipal de Tepoztlán para que determinen, con base a prejuicios sociales, cuándo una persona es sospechosa y por ese solo hecho se hará acreedora a una sanción pecuniaria.

Adicionalmente, la norma cuestionada incide en el derecho humano a la igualdad y prohibición de discriminación, lo anterior, porque para que la autoridad municipal califique un actuar como conducta sospechosa acudirá a prejuicios y estigmas sociales, que contribuyen a edificar un significado de exclusión o degradación de determinadas características individuales.

Ahora, el artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, establece como infracción al bando de policía y buen gobierno *"Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública"*.

Esta norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque permite una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en las vías públicas municipales son acreedoras de una sanción pecuniaria.

El legislador local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria;



además, el precepto deja a los gobernados en total incertidumbre sobre su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Ello, porque su redacción resulta en un amplio margen de apreciación a las autoridades municipales para determinar, de manera discrecional, qué tipo de expresiones constituyen frases obscenas, injuriosas o similares que encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Se enfatiza que respecto de la porción normativa "o similares" es sumamente amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere una valoración subjetiva.

Adicionalmente, la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues dicha disposición sanciona a todas las personas que profieran o expresen en cualquier forma ese tipo de manifestaciones en la vía pública, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

Si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto, cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.

12. **C.4. Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad citada, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número **71/2022**, ordenó su acumulación con las diversas **66/2022** y **69/2022** al existir identidad respecto a las leyes de ingresos impugnadas y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** al haber sido designada como instructora del procedimiento.

13. **Admisión de las demandas acumuladas.** La Ministra instructora admitió a trámite las demandas acumuladas en esta instancia por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil veintidós, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos in-



formes; requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Local en el que conste su publicación; y, finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

14. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de cinco de julio y ocho de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, respectivamente, autoridades a las cuales tuvo dando cumplimiento a los requerimientos ordenados en autos.

15. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido en el sistema electrónico de este Alto Tribunal el cuatro de julio de dos mil veintidós,⁴ Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su carácter de consejera jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y en representación del titular de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- El Poder Ejecutivo Local cuenta con las facultades para promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo su exacta observancia, a través de su publicación en el Periódico Oficial, con fundamento en los artículos 47, primer párrafo y 70, fracción XVII, incisos a) y c), de la Constitución Política de Morelos; y 9, fracción II, 11 y 22, fracciones XXVI y XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Local, sosteniéndose así la constitucionalidad de los actos. Así, los actos emitidos por el gobernador del Estado se encuentran apegados al orden constitucional, razón por la cual la impugnación resulta improcedente e infundada, dado que el Ejecutivo Local actuó apegado a sus facultades constitucionales y legales.

⁴ Conforme a la evidencia criptográfica que aparece a foja 17 de la versión digitalizada del informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el acuerdo recaído el cinco de julio de dos mil veintidós.



16. **Informe del Poder Legislativo de Estado de Morelos.** Mediante oficio depositado en el buzón judicial el seis de julio de dos mil veintidós y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁵ Francisco Érik Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

- **El cobro del derecho de alumbrado público contemplado en las normas impugnadas cumple con las características y naturaleza jurídica de un derecho y no de un impuesto.** El Pleno de ese Alto Tribunal determinó que las leyes o códigos locales que establecen como referencia, para el cobro de derechos de alumbrado público, el consumo de energía eléctrica, son inconstitucionales porque invaden la esfera de atribuciones de la Federación, lo que no acontece en las normas impugnadas, puesto que no contemplan para su cálculo el consumo de energía eléctrica, sino el costo que le genera al Municipio brindar el servicio de alumbrado público.

- **La base gravable se determina a partir de costo real que genera la prestación del servicio de alumbrado público.** Lo anterior 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 dividir la suma de los gastos de la tabla A entre el total de los usuarios del servicio, siendo éste el costo de la iluminación y los gastos para su mantenimiento de la superficie que existe frente al predio calculado desde la mitad de la vialidad por un metro lineal, así la carga de la superficie se comparte entre vecinos de la misma vialidad, más haciendo la distinción de aquellas vialidades en donde no existe alumbrado público, pues su ausencia reduce el costo de mantenimiento y de energía eléctrica del Municipio para la prestación del servicio en aquellos lugares donde no existe alumbrado público pero que sí hay predios habitados o no.

- Así, el Poder Legislativo pretendió satisfacer el requisito de proporcionalidad sentando las bases de un cobro justo, equitativo y proporcional para los

⁵ Fojas 1 y 18 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Morelos.



morelenses, mediante la determinación precisa y real de los costos que en la práctica cobran los Municipios al brindar el servicio sobre una medida de superficies iluminadas en vialidades y superficies de uso común cuyo cobro, como lo sería la iluminación de la catedral o monumentos, corresponde a todos los habitantes del territorio municipal de manera equitativa y otro cargo por la iluminación que hay en vialidades cuando existan luminarias frente al predio, tanto cuando no existan, para restar tal costo inexistente en beneficio de la economía de los ciudadanos.

- El cobro del derecho 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, como para aquellos que careciendo del servicio tengan la posibilidad de descontar la ausencia de éste de sus obligaciones de contribuir al gasto del alumbrado público municipal.

- Ese Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 312/2010, estableció que tratándose de derechos por servicios deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio, por lo que en el análisis del parámetro debe identificarse si el tipo del servicio es simple o complejo para efecto de determinar la razonabilidad del monto a pagar, sin que ello involucre una afectación a la base gravable.

- **La mayor cantidad de luminarias frente a un predio dan mayores niveles lumínicos** y, por ende, *consumen más energía eléctrica* que debe ser pagada mensualmente por el Ayuntamiento a la empresa suministradora de energía, debe comprar más refacciones y dar más mantenimiento *que* en aquellos donde existan pocas luminarias o posiblemente no exista incluso el servicio, o existiendo, el predio puede ser propiedad de múltiples propietarios o poseedores en cuyo caso *deberán repartir equitativamente entre sí el costo de la fracción correspondiente*.

- Se considera exclusivamente la existencia o inexistencia del servicio y dentro de ello, se les otorga el mismo costo de "metro luz", CML común, CML



público y CU a todos por igual, multiplicando por la *cantidad de beneficio* de que cada contribuyente goce. Así, quienes tengan la misma cantidad de superficie iluminada o metro luz contribuirán el mismo monto de la tarifa y se distinguirán de aquellos que reciban mayores o menores superficies iluminadas o metros luz.

- Se cumplen los requisitos de un derecho, en razón de que su base gravable es el gasto que le representa al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público y su tarifa está calculada en estricta observancia de la acción de inconstitucionalidad 15/2007, en la que se aclaró que el carácter constitucional de la base gravable consiste en dividir el total del gasto que le genera el servicio de alumbrado público entre el total de usuarios registrados en Comisión Federal de Electricidad, además las tarifas tienen relación con el beneficio de frente del inmueble que tiene cada sujeto pasivo.

- En atención a la contradicción de tesis 1/2020, se satisfizo la proporcionalidad de los derechos mediante la utilización del principio de razonabilidad con tres supuestos jurídicos en que se encuentra el beneficiario de la iluminación pública, con el objeto de individualizar la carga tributaria del sujeto pasivo y respetar las garantías individuales de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

- El cobro del DAP 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, y aquellos que careciendo del servicio tienen la posibilidad de descontar tal ausencia de su obligación de contribuir al gasto del alumbrado público municipal.

- La fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal establece la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos públicos de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y el Municipio donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, por tanto, dicho precepto establece la facultad del Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas. Por su parte, el diverso 115 de la Constitución Federal divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regula-



ción de impuestos, derechos y contribuciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones, por lo que es facultad de los Municipios en el ámbito de su competencia proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos y contribuciones de mejoras.

• Así, la regulación de las contribuciones que corresponden al Municipio será, necesariamente, el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario, pues estamos ante una facultad de propuesta o iniciativa reforzada, cuya peculiaridad radica en que sólo puede ser modificada sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública.

17. Pedimento del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del gobierno federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

18. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil veintidós la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

19. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ y 10, fracción I, de

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"**c)** El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas. ...

"**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



la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013⁸ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que, por un lado, la **consejera jurídica del Ejecutivo Federal**, en representación de dicho Poder, y por otro, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promueven el presente medio de control constitucional contra normas generales locales al considerar que su contenido es inconstitucional.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

21. **Acción de inconstitucionalidad 66/2022.** La consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal impugna en su demanda diversos preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuautla, Mazatepec, Temixco y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, al considerar que tales preceptos vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributarias, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el **cobro de derechos por servicios de búsqueda y**

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

⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

⁸ **Acuerdo General 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."



entrega de información a través de certificaciones y copias certificadas, en concreto, los siguientes preceptos:

• **24, numeral 19, incisos A), B), C), D) y E)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla;

• **24, fracción 430401330000 XXXIII, incisos 430401330100 A) y 430401330200 B); 26, fracción 430402080000 VIII; 27, en sus incisos 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2), 430509040300 D3); 30, fracciones 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V; 31, inciso 430908020000 B)** –al respecto, se precisa que éste se encuentra dentro de su fracción 430908000000 VIII. Otros servicios–; **48, fracciones 432001000000 I y 432002000000 II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco;

• **9, fracción XI, numerales 1 y 2; 10, fracciones I, numeral 1, II, numeral 1, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numeral 3, y IX, numeral 7; 19, fracción II, numeral 6 y 22, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan; y,

• **13, numeral 6, incisos a) y b) y 14, numeral 1, inciso a)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec.

22. Acción de inconstitucionalidad 69/2022. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna en su demanda diversos preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuernavaca, Cuautla y Tetecala, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, al considerar que tales preceptos vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el **cobro de derechos por servicio de alumbrado público municipal**, en concreto, los siguientes preceptos:

• **14, numeral 4.3.5.2** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca;

• **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; y,

• **12** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala.



23. **Acción de inconstitucionalidad 71/2022.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna en su demanda diversos preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, **distinguiendo los siguientes temas:**

24. **a) Cobro de derechos por servicio de alumbrado público municipal.** Sostiene la violación de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en concreto, respecto de los siguientes preceptos:

- 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y,

- 21, 4301010000 I, excepto adjuntos dos y tres, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco;

25. **b) Cobros de derechos por el servicio de búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas**, no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública. Alega la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en concreto, de las siguientes normas:

- 14, numeral 1, incisos a) y b), fracciones I y II, segundo párrafo, en la porción normativa "**certificación**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec;

- 30, fracciones 430801000000 I, inciso 43801080000 H); 430803000000 III; 430804000000 IV; y 430805000000 V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco;

- 14, inciso C), numerales 1, 2 y 3, en la porción normativa "**certificación o**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán;

- 23, fracción I, letras I; M, inciso B); Ñ, incisos C) y D), numerales 1 a 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; y,



• **10, fracciones I, numerales 1 y 2; II, numerales 1 y 2; VIII, numerales 3, 4 y 5; IX, numerales 5 y 7,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan.

26. c) Cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, así como medios magnéticos y holográficos. Sostiene la vulneración al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en concreto, de los siguientes preceptos:

• **14, numeral 5, último párrafo, incisos a) y b),** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec;

• **45, fracciones 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, y tercer párrafo,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco;

• **30, fracciones I, II y III,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata; y,

• **12, fracción I, y último párrafo,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan.

27. d) Normas que sancionan conductas, cuya descripción normativa resulta ambigua e imprecisa, en violación a los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad reconocidos en los artículos 7o., 14 y 16 de la Constitución Federal, ello respecto de las siguientes normas:

• **32, inciso N),** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán; y,

• **41, fracción XIX, letra B,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata.

28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con reserva de criterio, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



III. OPORTUNIDAD.

29. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

30. En el caso, todas las normas impugnadas en las demandas acumuladas fueron **publicadas** el miércoles **seis de abril de dos mil veintidós** en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de Morelos.

31. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del jueves siete de abril al viernes seis de mayo de dos mil veintidós**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Abril 2022						
3	4	5	<u>6</u>	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
Mayo 2022						
1	2	3	4	5	<u>6</u>	7
8	9	10	11	12	13	14

⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

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



32. Al respecto, se debe mencionar que por sesión privada celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, en términos de lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal acordó la suspensión de labores en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el viernes seis de mayo de dos mil veintidós y que no corrieran términos.

33. En ese sentido, al no correr términos el último día del plazo en comento, **la demanda de acción podía presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes nueve de mayo de dos mil veintidós**, atento a lo dispuesto en la última parte del artículo 60 de la ley reglamentaria que rige a la materia.¹⁰

34. En ese sentido, si las demandas promovidas por la **consejera jurídica del Ejecutivo Federal** y la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** fueron presentadas a través de buzón judicial de este Alto Tribunal, respectivamente, los días **tres y nueve de mayo de dos mil veintidós**, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

35. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

IV. LEGITIMACIÓN.

36. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ el Ejecutivo Federal, por conducto

¹⁰ **Ley reglamentaria de la materia**

"**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."

¹¹ **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; ...



del consejero jurídico del gobierno, es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; por otra parte, el primer párrafo del diverso 11 de la Ley Reglamentaria de la materia¹² señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

37. Atento a ello, por un lado comparece María Estela Ríos González, en su carácter de **consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal**, quien exhibió copia certificada del acuerdo de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el dos de septiembre de dos mil veintiuno; y en términos del artículo 90, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 43, fracción X,¹³ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ejerce su representación legal en esta instancia constitucional.

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas."

¹² **Ley reglamentaria de la materia**

"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."

¹³ **Constitución Federal**

"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 función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley."

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

"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."



38. Por tanto, si la **consejera jurídica del Ejecutivo Federal** promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2022**, es de concluirse que **cuenta con legitimación para impugnarlos**.

39. Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁴ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

40. En ese sentido, si dicha Comisión promovió sus demandas de acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2022**, e insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, al estimar que vulneran los derechos de acceso a la información pública, seguridad jurídica, así como a los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias; por tanto, **cuenta con legitimación para impugnarlos**.

41. Al respecto, es de resaltarse que este Tribunal Pleno 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

¹⁴ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional ...

"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal 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."



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 adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso aconteece.¹⁵

42. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

43. 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.

44. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos alega en su informe que su participación en el proceso de creación de las normas combatidas se limitó a su promulgación y publicación, en cumplimiento a sus facultades constitucionales y legales, razón por la cual sostiene que la impugnación resulta infundada e improcedente, argumento que, si bien no plantea propiamente como una causal de improcedencia, lo cierto es que debe **desestimarse** acorde con

¹⁵ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, resuelta el ocho de octubre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.



la **jurisprudencia P./J. 38/2010**¹⁶ de este Tribunal Pleno, 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."

45. Al no existir otro motivo de improcedencia alegado por las partes ni advertirse alguno de oficio, **se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

46. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

47. El análisis de los conceptos de invalidez formulados por los accionantes se realizará, por cuestión de método, conforme a los siguientes apartados:

¹⁶ Jurisprudencia **P./J. 38/2010**, de texto: "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 se 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, registro digital: 164865)



Considerando	Tema
VI.1	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.
VI.2	Análisis de las normas que establecen cobros por el acceso a información pública.
VI.3	Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de certificaciones y copias certificadas de documentos.
VI.4	Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo.

VI.1. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.

48. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sus demandas acumuladas relativas a las acciones de inconstitucionalidad 69/2022 (único concepto de invalidez) y 71/2022 (primer concepto de invalidez), impugna disposiciones contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, que prevén cobros por el servicio de alumbrado público municipal, al considerar que vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto a la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público (beneficio dado en metros de luz).

49. Explica que el legislador local configuró un sistema normativo detallado para el cobro del servicio de alumbrado público y que, si bien buscó ser muy exhaustivo en la determinación de las prescripciones normativas y que no todos los apartados que contienen los artículos adolecen de vicios de invalidez, la integridad del sistema resulta inconstitucional, porque uno de los elementos para el cálculo consiste en aplicar el beneficio de cada sujeto pasivo dado en metro de luz.

50. Ello, pues consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros de luz de los



predios de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria, lo que significa que la Legislatura Local previó el cobro por este derecho 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 en el territorio municipal correspondiente.

51. Los artículos impugnados por la Comisión accionante en estos aspectos, contenidos en Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, son los siguientes:

- **14, numeral 4.3.5.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca.
- **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuatla.
- **12** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala.
- **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y,
- **21, 4301010000 I.**, excepto adjuntos dos y tres, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco.

52. Los argumentos de la Comisión accionante son **fundados**.

53. Este Tribunal Pleno ya ha analizado transgresiones a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias en el cobro por el derecho de servicio de alumbrado público en diversos precedentes, recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 19/2021, 21/2021, 28/2021,¹⁷ 17/2021,¹⁸ 97/2021¹⁹ y 15/2021.²⁰

¹⁷ **Acción 19/2021**, 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 (ponente), 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.

Acción 21/2021, 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



54. 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.²¹

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) 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 de 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 de 2021.

Acción 28/2021, 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 (ponente), respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁸ **Acción 17/2021**, 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 (ponente), Laynez Potisek separándose de consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

¹⁹ **Acción 97/2021**, 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 (ponente), 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.

²⁰ **Acción 15/2021**, resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá (ponente), 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.

²¹ **Constitución Federal**

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...



55. 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.

56. 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:²²

"b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, 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; ..."

²² **Constitución Federal**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...



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.

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.

57. 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.

58. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los 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.

"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."



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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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 con-



trario, no serán consideradas dentro del marco constitucional y deberán ser expulsadas del sistema jurídico.

63. 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.

64. 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.²³

²³ 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 1975, 1a. Parte; AR. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; AR. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; AR. 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 MERCANTILES, 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



65. 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 situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.²⁴

PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.', *Informe* de 1971, 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 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' (AR. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y AR. 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 1996, página 17, registro digital: 200083.

²⁴ 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 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 1998, página 54, registro digital: 196933.



66. Una actuación distinta a la descrita implicará una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, 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.

67. 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.

68. 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 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.²⁵

²⁵ 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 la determinación 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 2006, página 918, registro digital: 174924.



69. Sentado lo anterior, es preciso retomar lo que establecen las normas analizadas en este apartado, artículos **14, numeral 4.3.5.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; **10** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; **12** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala; **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y, **21, 4301010000 I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

70. En este aspecto debe destacarse que los preceptos impugnados guardan una redacción, estructura y extensión sustancialmente similar, siendo que las diferencias que destacan se refieren a los montos relativos a los gastos del presupuesto anual que cada ente municipal prevé para la prestación del servicio de alumbrado público, así como los valores de beneficio que, de manera concreta, se establecen para los usuarios.

71. Atento a ello, se reproduce, a manera de ejemplo, el artículo **14, numeral 4.3.5.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, el cual establece:

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 14. Es objeto de este derecho, la prestación de los servicios públicos municipales de: mantenimiento de infraestructura urbana, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos y alumbrado público.

"...

"4.3.5.2 Los servicios de alumbrado público (DAP), se causarán y liquidarán de conformidad con los siguiente:

"El servicio de alumbrado público que se presta a colectividad de forma regular debe ser eficaz, eficiente, oportuna y continua, toda vez que es un servicio básico.

"Definición, alcance, aplicación, motivación, finalidad.

"Definición, 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 o beneficio por 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.



"Se tiene en cuenta que 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) siendo un servicio básico.

"Se encuentra en el adjunto uno las demás definiciones de los factores y variables.

"A. Alcance.

"En base a los fundamentos jurídicos ver adjunto dos, se considera la prestación del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio, en todo el territorio municipal; se refiere a que éste cuenta ya 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 etc., y que esta infraestructura es necesario hacer que funcione en buenas condiciones durante los 365 días del año de que se trate, ya que proporcionan la iluminación artificial 12 horas nocturnas de forma continua y regular, por lo que los equipos que hace llegar este servicio desde: postes metálicos, luminarias en tecnología leds o de cualquier otro tipo de tecnología, cables de alimentaciones eléctricas, foto controles y todo lo necesario para el buen funcionamiento que proporciona la iluminación nocturna artificial, y para que esta infraestructura esté en condiciones óptimas, es indispensable mantener gastos inevitables como son:

"A1. 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 fiscal, a la empresa suministradora de energía.

"A2. 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 de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo etc. y a cada 5 años por depreciación sustituir luminarias que dejan de funcionar por obsolescencia tecnológica o por terminación de vida útil.

"A3. 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 y que



debe aplicar el recurso de revisión en adjunto tres, que se encuentra en esta misma ley, y que 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 corroborara en físico.

"B1. Descripción de los gastos que genera la prestación del servicio de alumbrado público, así como sus cálculos de las 3 variables en U.M.A.

"B1.1. Tabla A.

"Este Municipio tiene en cuenta, los gastos que le genera la prestación del servicio de alumbrado público, y se puede ver en la tabla A: (Los datos estadísticos necesarios para determinar los gastos anuales por 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 un obligación de carácter público, siendo que para este ejercicio fiscal 2022 asciende a la cantidad de \$107'871,588.00 (ciento siete millones ochocientos setenta y un mil quinientos ochenta y ocho pesos M.N.), es importante ver que el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía son un total de 220,109 (doscientos veinte mil ciento nueve usuarios registrados en empresa suministradora de energía) más beneficiarios de la iluminación pública no registrados.

"B1.2. Tabla B.

"En la tabla B se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, como son se calcula el CML públicos, CML común, CU.

"B1.3. Tabla C.

"En la tabla C se hace la conversión de pesos a U.M.A. de las tres variables, CML públicos, CML común, C.U. y que son las que se encuentran en la fórmula $MDSIAP$ y aplicados según el beneficio que tiene cada sujeto pasivo es expresado en 6 bloques según su beneficio dado en metros luz y su monto de contribución dado en U.M.A.

"B1.4. 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, o anual anexamos en 6 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, los montos se aplican al bimestre y del bloque tres al seis, montos son mensuales.



"La manera en la que cualquier beneficiario del servicio del alumbrado público pueda calcular su monto de contribución mensual, bimestral o anual es insertando el frente que tiene a la vía pública, aplicar la fórmula en cualquiera de los 3 supuestos utilizando los valores de las 3 variables de la tabla C y así calcular automáticamente su monto de contribución mensual, bimestral o anual de acuerdo a la clasificación que se localiza en 6 bloques.

"B1.5. El Municipio para hacer la recaudación del derecho de alumbrado público utiliza dos opciones del ingreso:

"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 o mensual según el bloque en que se clasifique.

"El segundo, si el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería del Ayuntamiento, el sujeto pasivo debe hacer una solicitud y pedir su corrección de su beneficio dado en metros luz de frente a su inmueble, aplicando el recurso de revisión que se localiza en el adjunto tres 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 con el frente, se hará nuevamente el cálculo de su aportación y que pagará al mes o bimestres o anual, además se dará aviso a la empresa suministradora de energía para ya no ser incluidos en los recibos de luz.

"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.

"Objeto:

"Es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Cuernavaca, Morelos, en las vías públicas, edificios públicos, áreas públicas, localizadas dentro del territorio municipal.

"Sujeto:



"Son los propietarios, tenedores, poseedores de inmuebles o beneficiarios directos o indirectos de los anteriores que no tengan el carácter de propietario, derivado de la prestación del servicio municipal del alumbrado público en dichos inmuebles.

"Fórmula aplicada para el cálculo de las tarifas:

"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 que se encuentre el sujeto pasivo y además se aplica la equidad y proporcionalidad según el beneficio que tenga el sujeto pasivo:

"I. Tiene iluminación pública frente a su inmueble;

"II. Si no tiene iluminación pública frente a su inmueble;

"III. Si su inmueble está en condominio.

"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.

"I. Tiene iluminación pública frente a su inmueble.

"Para sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su inmueble, hasta antes de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

"MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU

"II. Si no tiene iluminación pública frente a su inmueble:

"Para sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su inmueble, después 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 metros lineales 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

"III. Si su inmueble está en condominio:

"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 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 inmueble, 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 metros lineales 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.

"MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU

"Terrenos baldíos: A los predios, que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía o predios baldíos que sí, se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente el cual brinda el Municipio, el cobro del derecho de alumbrado público será de 3 U.M.A. anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

"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 UMAS.

"CML. Públicos: (0.0673 U.M.A.)

"CML. Común: (0.0654 U.M.A.)

"CU. (0.0350 U.M.A.)



Tabla A: Datos estadísticos necesarios, para la determinación de los gastos anuales por la prestación del servicio de alumbrado público del Municipio de Cuernavaca, Morelos.

Municipio de Cuernavaca, Morelos (resumen de gastos 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		36,235.00			
A) Gastos de energía, al mes por el 100 % de iluminación pública	\$8'209,000.00				\$98'508,000.00
B) Gastos por inflación mensual de la energía al mes= por 0.011	\$90,299.00				\$1'083,588.00
B-1) Porcentaje de luminarias en áreas públicas	35 %				
B-1-1) Total de luminarias en áreas publicas	12682.25				



B-2) Porcentaje de luminarias en áreas comunes	65 %				
B-2-2) Total de luminarias en áreas comunes	23552.75				
C) Total de sujetos pasivos con contratos de CFE	220,109				
D) Facturación (CFE) por energía de áreas públicas al mes	\$2'873,150.00				
E) Facturación (CFE) por energía de áreas comunes al mes	\$5'335,850.00				
F) Total de servicios personales del departamento de alumbrado público (al mes) personal para el servicio de operación y administración	\$690,000.00				\$8'280,000.00
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 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, en promedio instalada vías primarias (áreas públicas) incluye leds	\$4,350.00	12682.25	\$55'167,787.50		



L) Promedio de costo por luminarias de diferentes tecnologías, vías secundarias (áreas comunes), incluye leds	\$3,850.00	23552.75	\$90'678,087.50		
M) Monto total del mobiliario de luminarias= resultado "A"			\$145'845,875.00	Utilizar la depreciación mensual, tomando como base el total de inversión de luminarias	
N) Total del presupuesto anual de egresos para la prestación del servicio de alumbrado público del Municipio					\$107'871,588.00

Tabla B. Determinación de CML. Públicos, CML. Común, y CU, con referencia a la tabla A.

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 o concesionado) es igual: resumen de mantenimiento de luminarias preventivo y co-	\$-	\$-		Gastos por una luminaria



rectivo mes / total de luminarias, en el territorio municipal				
(2) Gastos por depreciación promedio de una luminaria: es igual a monto total del mobiliario según su ubicación (k o l) / 60 meses/ total de luminarias, según su ubicación (reposición de luminarias de las que se les acabó la vida útil a cada 60 meses (5 años)	\$72.50	\$64.17		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.	\$226.55	\$226.55		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 2021 mes noviembre y diciembre de la tarifa del alumbrado público que fue de 0.005 % promedio mensual.	\$2.49	\$2.49		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)			\$3.13	Gasto por sujeto pasivo
(6) Totales sumas de gastos por los conceptos (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$301.54	\$293.21		Total de gastos por una luminaria



(7) Totales sumas de gastos por los conceptos (5) + (6) + (7) =Y			\$3.13	Total de gastos por cada sujeto pasivo registrado en CFE
(8) Gasto por metro lineal al mes, de los conceptos (X) es igual al gastos totales por una luminarias / una constante de 25 metros equidistancia media interpostal / entre dos frentes	\$6.03	\$5.86		

Tabla C: Conversión a unidades de medida y actualización de: CML. Públicos, CML. Común, CU.

CML. Públicos	0.0673			Aplicar, en formula MDSIAP
CML. Común		0.0654		Aplicar, en formula MDSIAP
CU			0.035	Aplicar, en formula MDSIAP

"Monto de la contribución:

"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:

"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 U.M.A., pero en los seis bloques se utiliza la misma fórmula MDSIAP.

"En todos los 6 bloques son utilizados los mismos montos de las variables CML públicos, CML común, CU. dados en U.M.A.

**1. 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 U.M.A. por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en U.M.A.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en U.M.A., vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 1	1149	152.538017	152.468167	99.95 %	0.26272837	0.06985
Nivel de beneficio, MDSIAP 2	1149	152.538017	152.418007	99.92 %	0.64064766	0.12001
Nivel de beneficio, MDSIAP 3	1149	152.538017	152.355087	99.88 %	1.11470432	0.18293
Nivel de beneficio, MDSIAP 4	1149	152.538017	152.284687	99.83 %	0.0431061	0.25333
Nivel de beneficio, MDSIAP 5	1149	152.538017	152.183817	99.77 %	2.40509979	0.3542
Nivel de beneficio, MDSIAP 6	1149	152.538017	152.000997	99.65 %	3.78251615	0.53702
Nivel de beneficio, MDSIAP 7	1149	152.538017	151.660327	99.42 %	6.349218	0.87769



Nivel de beneficio, MDSIAP 8	1149	152.538017	151.393577	99.25 %	8.35898615	1.14444
Nivel de beneficio, MDSIAP 9	1149	152.538017	151.146737	99.09 %	10.2187469	1.39128
Nivel de beneficio, MDSIAP 10	1149	152.538017	150.696177	98.79 %	13.6133903	1.84184

1. 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 U.M.A. 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 U.M.A., vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 11	1149	152.538017	151.486087	99.31 %	7.66199027	1.05193
Nivel de beneficio, MDSIAP 12	1149	152.538017	149.457027	97.98 %	22.9494886	3.08099
Nivel de beneficio, MDSIAP 13	1149	152.538017	148.212377	97.16 %	32.3270254	4.32564

**2. 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 U.M.A. por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en U.M.A.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en U.M.A., vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 14	1149	152.538	152.22	99.79 %	2.113	0.3154
Nivel de beneficio, MDSIAP 15	1149	152.538	152.07	99.69 %	3.281	0.4705
Nivel de beneficio, MDSIAP 16	1149	152.538	151.96	99.62 %	4.097	0.5788
Nivel de beneficio, MDSIAP 17	1149	152.538	151.8	99.51 %	5.318	0.7409
Nivel de beneficio, MDSIAP 18	1149	152.538	151.6	99.39 %	6.796	0.937
Nivel de beneficio, MDSIAP 19	1149	152.538	151.29	99.18 %	9.15	1.2494



Nivel de beneficio, MDSIAP 20	1149	152.538	150.77	98.84 %	13.03	1.7644
Nivel de beneficio, MDSIAP 21	1149	152.538	149.68	98.13 %	21.255	2.856
Nivel de beneficio, MDSIAP 22	1149	152.538	148.14	97.11 %	32.894	4.4009
Nivel de beneficio, MDSIAP 23	1149	152.538	147.36	96.61 %	38.751	5.1783

" ...

4. Bloque cuatro: Empresas industrial 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 U.M.A. por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en U.M.A.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en U.M.A., vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 34	1149	152.538017	144.6	94.79 %	59.57	7.9415



Nivel de beneficio, MDSIAP 35	1149	152.538017	142.86	93.65 %	72.682	9.6818
Nivel de beneficio, MDSIAP 36	1149	152.538017	138.03	90.49 %	109.009	14.5034
Nivel de beneficio, MDSIAP 37	1149	152.538017	130.38	85.47 %	166.712	22.1621
Nivel de beneficio, MDSIAP 38	1149	152.538017	120.03	78.69 %	244.696	32.5127
Nivel de beneficio, MDSIAP 39	1149	152.538017	110.2	72.24 %	318.743	42.3407
Nivel de beneficio, MDSIAP 40	1149	152.538017	103.75	68.01 %	367.346	48.7916
Nivel de beneficio, MDSIAP 41	1149	152.538017	82.98	54.40 %	523.78	69.5547
Nivel de beneficio, MDSIAP 42	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538
Nivel de beneficio, MDSIAP 43	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538



5. Bloque cinco: Empresas industrial 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 U.M.A. por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en U.M.A.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en U.M.A., vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 44	1149	152.538017	118.3061	77.56 %	257.649	34.2319
Nivel de beneficio, MDSIAP 45	1149	152.538017	114.9322	75.35 %	283.069	37.6058
Nivel de beneficio, MDSIAP 46	1149	152.538017	108.6871	71.25 %	330.1216	43.851
Nivel de beneficio, MDSIAP 47	1149	152.538017	97.0691	63.64 %	417.6547	55.4689
Nivel de beneficio, MDSIAP 48	1149	152.538017	73.3337	48.08 %	596.4835	79.2043



Nivel de beneficio, MDSIAP 49	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538
Nivel de beneficio, MDSIAP 50	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538
Nivel de beneficio, MDSIAP 51	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538
Nivel de beneficio, MDSIAP 52	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538
Nivel de beneficio, MDSIAP 53	1149	152.538017	0.0000	0.00 %	1149	152.538

6. Bloque seis: Empresas industrial o comercial gran escala (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 U.M.A. por sujeto pasivo	Subsidio por cada diferente sujeto pasivo en U.M.A.	Subsidio en porcentaje por sujeto pasivo	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en metros luz, de beneficio	Tarifa aplicada a cada sujeto pasivo en U.M.A., vinculadas a su beneficio
A	B	C	D	E	F	G
Nivel de beneficio, MDSIAP 54	1149	152.538	0.0000	0.00%	1149	152.538



"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 datos de las 3 variables 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 Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"La tesorería del Ayuntamiento enviará a verificar su frente que tiene de beneficio el sujeto pasivo dado en metros luz y aplicará la fórmula MDSIAP 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:

"De manera mensual, o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"De manera mensual, cuando se realice a través del sistema operador del agua potable.

"De manera mensual, bimestral o anual, cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio.

"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 Municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal.



"Adjunto uno:

"Para los efectos de esta fórmula se considerarán los siguientes factores y variables:

"I. UMA: Es la referencia económica en pesos para determinar en cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como de las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"II. Base gravable: Son los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público en todo el territorio municipal.

"III. 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.

"IV. 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. 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.

"VI. Frente. Es la cantidad de metros luz de cara a la vía pública que el predio del sujeto pasivo tenga, siendo aplicable el que se especifica en esta ley.



"VII. MDSIAP=SIAP: Monto de la contribución determinado en moneda nacional y en UMAS que aplicado al beneficio de cada sujeto pasivo dado en metros luz, considerando su frente y los montos de las 3 variables CML.

"Públicos, CML. Común, CU, determina el monto a contribuir por el derecho de alumbrado público, aplicado en todo el territorio municipal.

"VIII. Metro luz. Es la unidad de medida que determina el costo que incluye todos los gastos que para el Municipio representa el brindar el servicio de alumbrado público en un área comprendida desde la mitad de la vialidad, boulevard, calle, pasillo, privada, callejón o andador de que se trate, en forma paralela hasta el límite exterior del inmueble que se beneficia del alumbrado público de que se trate en una distancia de un metro.

"Adjunto dos:

"Fundamentos jurídicos:

"El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece textualmente:

"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."

"El artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión expedir leyes en materia de energía eléctrica, hidrocarburos, petróleo entre otros, lo cual los Congresos Locales como los Cabildos de los Ayuntamientos no pueden legislar en materia energética, por lo cual en esta ley de ingresos de este Municipio se respeta el ámbito de competencia del Congreso de la Unión y no se viola el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen los servicios públicos a cargo de los Municipios siendo éstos en el inciso b). El alumbrado público.

"La fracción IV, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso.



"Inciso 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 los que se refiere el inciso a y c ni concederán exenciones en relación con las mismas.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

"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 en base a sus ingresos disponibles.'

"Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Los resultados 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, incluyendo también los servicios de cualquier naturaleza. (Prestación del servicio de alumbrado público)

"Al Municipio le corresponderá la administración, mantenimiento, renovación y operación del sistema de alumbrado público, como lo establece el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes b) el alumbrado público, y al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, donde exista un razonable equilibrio entre el monto de contribución aplicada y el gasto por la prestación del servicio, ambos artículos constitucionales, también organizando el servicio de alumbrado público en función del interés general y en el cual debe operar de manera regular, continua y uniforme para la población dentro de la demarcación territorial del Municipio.

"Adjunto tres: Recurso de revisión.

"Será procedente el recurso de revisión en los siguientes casos:



"I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real;

"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:

"I. Ser dirigido al C. Presidente municipal constitucional;

"II. Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico;

"III. Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad;

"IV. Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción;

"V. 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 la fracción I a VI únicamente;

"VI. Además se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones;

"VII. Fecha, nombre y firma autógrafa; y,

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Morelos.

"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 caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"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:



"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"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; y,

"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; y,

"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 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; y,

"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; y,

"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 Fiscal para el Estado de Morelos."

72. De la transcripción anterior se desprende que los preceptos 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 $MDSIAP=SIAP$ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga en metros luz, dependiendo de tres variables: CML públicos (equivale a 0.0673 UMA en el Municipio de Cuernavaca, 0.0496 UMA en el Municipio de Cuautla, 0.0480 UMA en el Municipio de Tetecala, 0.0611 UMA en el Municipio de Mazatepec y 0.0625 UMA en el Municipio de Temixco), CML COMÚN (equivale a 0.0654 UMA en el Municipio de Cuernavaca, 0.0478 UMA en el Municipio de Cuautla, 0.0461 UMA en el Municipio de Tetecala, 0.0581 UMA en el Municipio de Mazatepec y 0.0595 UMA en el Municipio de Temixco) y CU (equivale a 0.0350 UMA en el Municipio de Cuernavaca, 0.0352 UMA en el Municipio de Cuautla, 0.0383 UMA en el Municipio de Tetecala, 0.0347 UMA en el Municipio de Mazatepec y 0.0364 UMA en el Municipio de Temixco),²⁶ mismas que a su vez se dividen en seis bloques que sirven para hacer el respectivo cálculo.

²⁶ La normativa analizada contempla:

"Adjunto uno:

"Para los efectos de esta fórmula se considerarán los siguientes factores y variables: ...



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:

"III. 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.

"IV. 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. 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.

"VI. Frente. Es la cantidad de metros luz de cara a la vía pública que el predio del sujeto pasivo tenga, siendo aplicable el que se especifica en esta ley.

"VII. MDSIAP=SIAP: Monto de la contribución determinado en moneda nacional y en UMAS que aplicado al beneficio de cada sujeto pasivo dado en metros luz, considerando su frente y los montos de las 3 variables CML. Públicos, CML. Común, CU, determina el monto a contribuir por el derecho de alumbrado público, aplicado en todo el territorio municipal.

"VIII. Metro LUZ. Es la unidad de medida que determina el costo que incluye todos los gastos que para el Municipio representa el brindar el servicio de alumbrado público en un área comprendida desde la mitad de la vialidad, boulevard, calle, pasillo, privada, callejón o andador de que se trate, en forma paralela hasta el límite exterior del inmueble que se beneficia del alumbrado público de que se trate en una distancia de un metro."



(i) Si el sujeto pasivo tiene iluminación pública frente a su inmueble hasta antes de 50 metros lineales 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 inmueble 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 inmueble dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección partiendo del límite de su propiedad o predio aplicarán la siguiente fórmula: $MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS^* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU$

(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.

73. Asimismo, se establecen tres tablas, la tabla A refleja los gastos anuales 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 $MDSIAP=SIAP$, como 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.



74. 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 gran escala.

75. 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.

76. 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.

77. Como se observa, los preceptos 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).

78. 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 50 metros partiendo del límite del predio, o, por el contrario, la luminaria se encuentra



a más de 50 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.**

79. 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.**

80. En consecuencia, **los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias,** 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 no establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

81. 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.

82. 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 tributarias, 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.

83. 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.

84. Similares consideraciones han sido sustentadas por este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 185/2021**,²⁷ así como las diversas **1/2022**,²⁸ **5/2022**²⁹ y **186/2021**.³⁰

85. A mayor abundamiento, cabe destacar que, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de una norma³¹ que establecía la cuota que debía pagarse por concepto de derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del **destino del inmueble** (casa habitación o baldíos, locales comerciales o de prestación de servicio y locales industriales), lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente**, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

86. Asimismo, como bien menciona la Comisión accionante, al resolver³² la **acción de inconstitucionalidad 21/2020**, en sesión de veintitrés de noviembre

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 185/2021**. Pleno. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carranca. Resuelta en sesión de once de octubre de dos mil veintidós.

²⁸ **Acción de inconstitucionalidad 1/2022**. Pleno. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf. Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós.

²⁹ **Acción de inconstitucionalidad 5/2022**. Pleno. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf. Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós.

³⁰ **Acción de inconstitucionalidad 186/2021**. Pleno. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Resuelta en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós.

³¹ Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

³² Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González



de dos mil veinte, este Tribunal Pleno analizó diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 y dentro de ese estudio se observó que los artículos combatidos señalaban que, para el pago del derecho de alumbrado público, se multiplicarían los metros de frente a la vía pública de cada predio por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios. Así, se determinó que si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo total del servicio,³³ lo cierto es que **el cálculo individualizado del servicio de alumbrado público aplicando la longitud de un predio en relación con la vía pública no respeta los principios constitucionales vinculados a las obligaciones de carácter fiscal.**

87. Atento a ello, este Tribunal Pleno concluye que las normas impugnadas por la Comisión accionante en el caso que se analiza **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad**, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público **a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio**; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, **se introducen elementos ajenos a éste**, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de la violación al principio de proporcionalidad, Piña Hernández únicamente por el argumento de falta de competencia y en contra de cinco conceptos del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con reserva de criterio, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, 36 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ciudad Madero y El Mante, 25 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Farías, Mainero, Miquihuana y Ocampo y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, todas del Estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

³³ Suma de los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con lo asentado en la cuenta pública respectiva.



88. Así, resulta evidente, por una parte, que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas **derechos**; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.

89. Finalmente, es de precisarse que si bien la accionante, en el caso de la Ley de ingresos del Municipio de Temixco, solicitó la invalidez del artículo 21, 4301010000 I, **con excepción de los adjuntos dos y tres**,³⁴ lo cierto es que **la in-**

³⁴ En la parte conducente, los adjuntos dos y tres contenidos en el artículo 21, 4301010000 I, disponen:

"Adjunto dos:

"Fundamentos jurídicos:

"El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece textualmente:

"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.

"El artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión expedir leyes en materia de energía eléctrica, hidrocarburos, petróleo entre otros, lo cual los Congresos Locales como los Cabildos de los Ayuntamientos no pueden legislar en materia energética, por lo cual en esta ley de ingresos de este Municipio se respeta el ámbito de competencia del Congreso de la Unión y no se viola el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los servicios públicos a cargo de los Municipios siendo estos en el inciso b) el alumbrado público.

"La fracción IV, los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso.

"Inciso 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 los que se refiere el inciso A) y C) ni concederán exenciones en relación con las mismas.

"Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos contribuciones de mejoras.

"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 en base a sus ingresos disponibles.

"Art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanas, los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.



"Los resultados 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, incluyendo también los servicios de cualquier naturaleza (Prestación del servicio de alumbrado público).

"Al Municipio le corresponderá la administración, mantenimiento, renovación y operación del sistema de alumbrado público, como lo establece el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, donde los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes b) el alumbrado público, y al art. 31, frac. IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, donde exista un razonable equilibrio entre el monto de contribución aplicada y el gasto por la prestación del servicio, ambos artículos constitucionales, también organizando el servicio de alumbrado público en función del interés general y en el cual debe operar de manera regular, continua y uniforme para la población dentro de la demarcación territorial del Municipio.

"Adjunto tres: Recurso de revisión

"Será procedente el recurso de revisión en los siguientes casos:

"I. Cuando La cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real;

"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:

"I. Ser dirigido al C. Síndico municipal constitucional como representante legal del Municipio;

"II. Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico;

"III. Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad;

"IV. Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción;

"V. 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 la fracción (sic) I a VI únicamente;

"VI. Además se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones;

"VII. Fecha, nombre y firma autógrafa; y,

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Morelos.

"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 caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"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 tercera ni la gestión de negocios; y,

"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; y,

"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, provido 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; y,

"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 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; y,

"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; y,

"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.



validez alcanza a estos dos apartados, toda vez que se refieren a los fundamentos jurídicos para el cobro del derecho de alumbrado público y al recurso de revisión previsto para el caso de impugnación, tal y como se regula en el resto de los preceptos combatidos y que también son materia de esta declaratoria de invalidez.

90. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 14, numeral 4.3.5.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca; 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla; 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala; 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y, 21, fracción 4301010000 I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

91. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones. Votaron en contra de las consideraciones la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto.

VI.2. Análisis de las normas que establecen cobros por el acceso a información pública.

92. En el tercer concepto de invalidez de la demanda acumulada relativa a la acción de inconstitucionalidad 71/2022 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos **14, numeral 5, último párrafo, incisos a) y b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **45, fracciones 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, y tercer párrafo**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; **30, fracciones I, II y III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; y, **12, fracción I, y último párrafo**, de la Ley de

"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 Fiscal para el Estado de Morelos."



Ingresos del Municipio de Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, al prever cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, así como medios magnéticos y holográficos, que considera violatorios al derecho de acceso a la información pública y al principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

93. Las normas que son materia de estudio en este apartado disponen:

Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 14.** Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

"...

"5. Servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

"...

"Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"Concepto	U.M.A.
"a) Expedición de copia simple de información en general, por página tamaño carta u oficio	0.007 U.M.A.
"b) Expedición de copia simple de plano arquitectónico integrado dentro de expediente generado por el Ayuntamiento	0.7 U.M.A."

Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 45.** Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:



"Concepto	Cuota en U.M.A.
"431701000000 I. Por la reproducción de copias simples, por cada una.	0.00882
"431702000000 II. Por la reproducción de información en otros medios:	
"431702010000 A) En medios informáticos por unidad:	
"431702010100 1. Disco compacto (C.D.).	0.15
"431702010200 2. Disco versátil digital (D.V.D.).	0.3
"431702020000 B). Impresiones por cada hoja.	0.0176
"431702030000 C). Impresiones en papel heliográfico HASTA 60 X 90 CM.	2
"431702040000 D). Por cada 25 CM. Extra.	0.5
"431703000000 III. Cualquier otro servicio no especificado.	1

"Para la expedición de copias de documentos y la reproducción de información en otros medios comprendidos en este artículo, deberán de cubrirse previamente los derechos respectivos.

"Las copias certificadas no estarán comprendidas en las disposiciones a que se refiere este artículo y se causarán de conformidad con las cuotas autorizadas en la presente ley.

"Queda exento el pago de la información que se genere con motivo de la respuesta a una solicitud de acceso a datos personales o a la corrección de los mismos.

"Los solicitantes que proporcionen el material en el que sea reproducida la información pública, quedarán exentos del pago previsto en este artículo."

Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 30.** Los derechos causados por los servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

"Concepto	U.M.A.
"I. Por la reproducción de copias simples, por cada una	0.0882



"II. Por la reproducción de información en otros medios	
"A) En medios informáticos por unidad	
"A) Disco compacto (CD)	0.1411
"B) Disco versátil digital (DVD):	0.194
"B) En medios holográficos por unidad	1
"C) Impresiones por cada hoja	0.0176
"D) Impresiones en PA, (sic) el heliográfico hasta 60 x 90 cm	2
"E) Por cada 25 cm extras	0.5
"III. Otros medios	5

"Queda exento del pago de la información que se genere con motivo de la respuesta a una solicitud de acceso a datos personales o a la corrección de los mismos.

"Los solicitantes que proporcionen el material en el que sea reproducida la información pública, quedarán exentos del pago previsto en este artículo.

"Los derechos que se generen al amparo de esta disposición no causarán, en ningún caso, el impuesto adicional a que hace referencia la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos."

Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 12.** los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

"Concepto	Cuota en U.M.A.
"I. Por el material usado para solicitud de acceso a la información.	
"1. Por la reproducción de copias simples tamaño carta u oficio, por cada una	0.00882
"2. Por la reproducción de información en medios informáticos por unidad:	
"2.1. Disco compacto (CD)	0.1411



"2.2. Disco versátil digital (DVD)	0.194
"2.3. Impresión por cada hoja	0.0176
"2.4. Impresión en papel heliográfico hasta 60 x 90 cm.	2
"2.5. Por cada 25 centímetros extras	0.5

"Queda exento el pago de la información que se genere con motivo de la respuesta a una solicitud de acceso a datos personales o a la corrección de los mismos.

"Los solicitantes que proporcionen el material en el que sea reproducida la información pública quedarán exentos del pago previsto en este artículo.

"Para la expedición de copias de documentos y la reproducción de información en otros medios comprendidos en este artículo, deberán de cubrirse previamente los derechos respectivos.

"Las copias certificadas no estarán comprendidas en las disposiciones a que se refiere este artículo y se causarán de conformidad con las tarifas autorizadas en la presente ley."

94. De lo transcrito se advierte que las normas impugnadas prevén el cobro de diferentes cuotas calculadas en Unidad de Medida y Actualización (UMA), por la reproducción de información en copias simples, impresiones, disco compacto (CD), disco versátil digital (DVD), papel heliográfico y en otros medios.

95. Al respecto, se debe tener presente que el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veintidós corresponde \$96.22 pesos, conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad.³⁵

96. Así, en el Municipio de Mazatepec se establece el cobro de una cuota equivalente a 0.007 UMA (\$0.67 centavos) por la expedición de copia simple de información general, por página tamaño carta u oficio; y de 0.7 UMA (\$67.35 pesos) por la expedición de copia simple de plano arquitectónico integrado dentro de expediente generado por el Ayuntamiento.

³⁵ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640427&fecha=10/01/2022



97. Por su parte, en el Municipio de Temixco se prevé el cobro de 0.00882 UMA (\$0.84 centavos), por la reproducción de copias simples, por cada una; 0.15 UMA (\$14.43 pesos), por la reproducción de información en disco compacto (CD); 0.30 UMA (\$28.86 pesos), por la reproducción en disco versátil digital (DVD); 0.0176 UMA (\$1.69 peso) en impresiones por cada hoja; 2 UMA (\$192.44 pesos) por reproducción en papel heliográfico hasta 60 x 90 centímetros, y por cada 25 centímetros adicionales el equivalente a 0.50 UMA (\$48.11 pesos); y por "**cualquier otro servicio no especificado**", sin especificar el tipo de material utilizado para la reproducción, el equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos).

98. En el Municipio de Tlaltizapán de Zapata se cobra el equivalente a 0.0882 UMA (\$8.48 pesos), por la reproducción de copias simples, por cada una; 0.1411 UMA (\$13.57 pesos) por la reproducción de información en disco compacto (CD); 0.1940 UMA (\$18.66 pesos) por la reproducción en disco versátil digital (DVD); 1.00 UMA (\$96.22 pesos) por la reproducción en medios holográficos, por unidad; 0.0176 UMA por cada hoja de impresión (\$1.69 peso); 2.00 UMA (\$192.44 pesos) por impresiones en papel heliográfico hasta 60 x 90 centímetros, y por cada 25 centímetros adicionales el equivalente a 0.50 UMA (\$48.11 pesos); y por la reproducción en "**otros medios**", sin especificar cuáles, el equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos).

99. Finalmente, en el Municipio de Tlayacapan, se prevé el cobro de una cuota equivalente a 0.00882 UMA (\$0.84 centavos), por la reproducción de copias simples tamaño carta u oficio, por cada una; 0.1411 UMA (\$13.57 pesos) por la reproducción de información en disco compacto (CD); 0.194 UMA (\$18.66 pesos) por la reproducción en disco versátil digital (DVD); 0.0176 por cada hoja de impresión; y el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) por reproducción en papel heliográfico hasta 60 x 90 centímetros, y por cada 25 centímetros adicionales el equivalente a 0.50 UMA (\$48.11 pesos).

100. Atento a lo anterior, resulta **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante.

101. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, así como también la **acción de inconstitucionalidad 15/2019**, este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al Texto Constitucional en virtud de la reforma



de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.

102. También se dio noticia de que al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, este Pleno analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que entre sus objetivos está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

103. En ese precedente de dos mil diecisiete se concluyó que el Texto Constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.

104. Asimismo, se determinó que conforme, entre otros, a los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.

105. Es decir, **la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento**; sin embargo, lo que puede cobrarse



son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

106. Precisó que, de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas cuotas se establezcan en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

107. Agregó que, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la **jurisprudencia P./J. 3/98**³⁶ de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

108. En resumen, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, **el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

109. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales

³⁶ **Jurisprudencia P./J. 3/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una **obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.**

110. En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que **al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.**

111. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

112. Si se toma en cuenta que conforme al Texto Constitucional la materia que nos ocupa **se rige por el principio de gratuidad** y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

113. En caso de incumplir ese deber, como ya se dijo, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.

114. Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que



al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

115. Por último, se debe destacar que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

116. De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

117. De los procesos legislativos de las normas no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera); aunado a ello, en las iniciativas municipales y en el dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la tarifa ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si corresponden o no al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

118. Por tanto, es de concluirse que **las normas impugnadas resultan inconstitucionales**, en la parte que establecen el cobro de un derecho, por foja utilizada, para la expedición de constancias "**derivadas de solicitud de acceso a la información**", porque del análisis del proceso de su creación, se advierte que **el legislador local en ningún momento razonó o explicó por qué y la manera en que fijó dichas cuotas.**

119. Al respecto, ha sido criterio reiterado del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución,



de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.³⁷

120. Sin embargo, en el caso, **recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas**, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

121. En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos **se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a ello**, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

³⁷ Ello se advierte de la **jurisprudencia P.J. 136/2009**, que dice: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa –las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo–, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al Texto Constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438.



122. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, **tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad**, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

123. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, explicando la metodología que empleó para ello; **lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional, al haberse realizado de manera arbitraria.**

124. Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables a la reproducción de información se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, **en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos apuntados.**

125. Aunado a lo anterior, es de destacarse que las cuotas previstas para la reproducción de información "***en otros medios***", o "***cualquier otro servicio no especificado***", previstos en las normas impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Temixco y Tlaltizapán de Zapata, también contravienen el principio de seguridad jurídica, pues se fijan sin considerar los materiales para la reproducción de información y sus costos, los cuales pueden ser diversos a los contemplados en la norma.

126. Finalmente, en torno a la disposición contenida en el **tercer párrafo** del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, así como el **último párrafo** del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, rela-



tivas a que "**Las copias certificadas no estarán comprendidas en las disposiciones a que se refiere este artículo y se causarán de conformidad con las tarifas autorizadas en la presente ley**", las cuales son impugnadas expresamente por la Comisión accionante, este Tribunal Pleno observa que dichos preceptos resultan constitucionales, en la medida en que sólo remiten a las cuotas relativas por expedición de copias certificadas, señalando expresamente que no están comprendidas en las disposiciones a que se refiere el precepto respectivo, esto es, aquellas no relacionadas con el derecho de acceso a la información.

127. Por lo expuesto, lo procedente es, por un lado, declarar la **invalidez** de los artículos 14, numeral 5, último párrafo, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; 45, fracciones 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; 30, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; y, 12, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan y, por otro, reconocer la **validez** del **tercer párrafo** del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, así como del **último párrafo** del artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

128. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra de las consideraciones las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Piña Hernández.

VI.3. Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de certificaciones y copias certificadas de documentos.

129. En su segundo concepto de invalidez de la demanda acumulada relativa a la **acción de inconstitucionalidad 71/2022**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los **artículos 14, numeral 1, incisos a) y b), fracciones I y II, segundo párrafo, en la porción normativa "certificación"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **30, 430801000000 I, 43801080000 H); 430803000000 III; 430804000000 IV; y, 430805000000 V**, de la Ley de Ingre-



sos del Municipio de Temixco; **14, inciso C), numerales 1, 2 y 3, en la porción normativa "certificación o"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán; **23, fracción I, letras I; M, inciso B); Ñ, incisos C) y D), numerales 1 a 6**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; y **10, fracciones I, numerales 1 y 2; II, numerales 1 y 2; VIII, numerales 3, 4 y 5; IX, numerales 5 y 7**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, por considerar, en esencia, que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al prever cobros de **derechos por el servicio de búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas**, no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

130. Por su parte, en la demanda de la **acción de inconstitucionalidad 66/2022**, la consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal impugna los artículos **9, fracción XI, numerales 1 y 2; 10, fracciones I, numeral 1, II, numeral 1, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numeral 3, y IX, numeral 7; 19, fracción II, numeral 6 y 22, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan; **24, fracción 430401330000 XXXIII, en sus incisos 430401330100 a) y 430401330200 B); 26, fracción 430402080000 VIII; 27, incisos 430509040000 d), 430509040100 D1), 430509040200 D2) y 430509040300 D3); 30, fracciones 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V; 31, inciso 430908020000 B)** –al respecto, se precisa que éste se encuentra dentro de su fracción 430908000000 VIII. Otros servicios–; **48, fracciones 432001000000 I y 432002000000 II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; **13, numeral 6, incisos a) y b) y 14, numeral 1, inciso a)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y **24, numeral 19, incisos A), B), C), D) y E)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, pues, a su parecer, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de información en archivos municipales y en el registro civil, así como por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de dichas búsquedas, lo cual sostiene es violatorio al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, así como al principio de proporcionalidad tributaria garantizado en el diverso 31, fracción IV, de ese Magno Ordenamiento.

131. El texto de los preceptos combatidos por las accionantes es el siguiente:

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022****"Artículo 24.**

"Concepto	"Cuota
" ...	
"19. Búsquedas:	
"A) de registro de nacimientos.	1.5 U.M.A.
"B) De registro de matrimonios.	1.5 U.M.A.
"C) De registro de defunciones.	1.5 U.M.A.
"D) De documentos del apéndice.	1.5 U.M.A.
"E) Cualquier otra clase de documentos distintos de los anteriores.	1.5 U.M.A."

Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 24. Los derechos por los servicios de ejecución de obras y desarrollo urbano que preste la Dirección de Desarrollo Urbano, Jefatura de Licencias de Construcción e Inspección, se causarán y liquidarán de acuerdo a lo siguiente:

"Concepto	Cuota en U.M.A.
" ...	
"430401330000 XXXIII. Búsqueda de expediente:	
"430401330100 A) Copias simple, por fojas.	1
"430401330200 B) Copias certificadas, por fojas.	5

"Artículo 26. Los derechos por los servicios de ejecución de obras y desarrollo urbano que preste la Dirección de Desarrollo Urbano, Jefatura de Uso de Suelo, Condominios y Fraccionamientos, se causarán y liquidarán de acuerdo a lo siguiente:

"Concepto	Cuota en U.M.A.
" ...	
"430402080000 VIII. Búsqueda de expediente.	3.50)



"Artículo 27. Los derechos sobre fraccionamientos, condominios de todo tipo y conjuntos urbanos, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en U.M.A.
" ...	
"430509040000 D). Por la búsqueda de información:	
"430509040100 D1). Menor a 2 años.	5
"430509040200 D2). Mayor a 2 años y menor a 6 años.	10
"430509040300 D3). Mayor a 6 años.	15

"Artículo 30. La expedición de certificados y certificaciones generará el cobro de derechos, de conformidad con las siguientes cuotas:

"Concepto	"Cuota en U.M.A.
"430801000000 I. Legalización de firmas:	
"430801080000 H). Copia certificada de documentos en tamaño que no excedan de 35 cm. de ancho por plana:	
"430801080100 H1). A dos espacios.	2
"430801080200 H2). A un espacio.	3
" ...	
"430803000000 III. Por búsqueda en el archivo municipal, diversos conceptos, de documentos con antigüedad menor a un año.	1
"430804000000 IV. Por la búsqueda de la información documental, por un periodo de uno a cinco años.	4
"430805000000 V. Por la búsqueda de información documental, por un periodo de seis años en adelante.	6

"Artículo 31. El oficial del registro civil prestará los servicios públicos de Registro Civil, asentará en los libros o registros respectivos de su jurisdicción los actos del estado o condición de las personas que se celebren ante su fe pública y consecuentemente, suscribirá las actas, certificaciones respectivas y demás documentos o resoluciones en ejercicio de sus facultades en esta materia.



"Por los servicios y la expedición de actas del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes cuotas:

"Concepto	Cuota en U.M.A.
" ...	
"430908000000 VIII. Otros servicios:	
" ...	
"430908020000 B). Búsqueda de actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y/o defunciones por año.	0.75

"**Artículo 48.** Por búsqueda y expedición de constancia elaborada por el juzgado cívico

"Concepto	Cuota en U.M.A.
"432001000000 I. Ordinaria. Que se entrega a los dos días hábiles, previa comparecencia.	2
"432002000000 II. Urgente. Que se entregará el mismo día de la comparecencia.	3

Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 14.** La expedición de certificados y certificaciones generará el cobro de derechos, de conformidad con las siguientes:

"Concepto	Cuota
"Por la expedición de certificados y certificaciones	
" ...	
"C) Copia certificada de documentos en tamaño que no excedan de 35 cm. de ancho por plana:	
"1. A uno o dos espacios	3.5 U.M.A.
"2. Copias certificadas que excedan del tamaño indicado	3.5 U.M.A.
"3. Cualquiera otra certificación o constancia que se expida distinta a las expresadas.	3.5 U.M.A.



**Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 23. La expedición de certificados y certificaciones generará el cobro de derechos, de conformidad con las siguientes:

"Concepto	U.M.A.
"Por la expedición de certificados y certificaciones	
"Por legalización de firmas, certificaciones, certificados y copias certificadas	
"I. Legalización de firmas.	
" ...	
"I. Copias certificadas que excedan del tamaño indicado de 35 cm. de ancho por plana	5
" ...	
"M. En cuanto a las constancias de hechos, de conformidad, de mutuo consentimiento y las inherentes a la secretaría, sindicatura municipal y juzgado de paz	
" ...	
"B) Por la búsqueda en el archivo municipal	
"1. Búsqueda de matrícula del servicio militar	3
"2. Búsqueda de archivo de acta de libro de juzgado de paz municipal	3
"3. Búsqueda de archivo de licencia de construcción	3
"4. Búsqueda de archivo de alineamiento y número oficial	3
"5. Búsqueda de archivo de oficio de ocupación	3
"6. Cualquier otra búsqueda de archivo distinta a la expresada	3
" ...	
"Ñ) De la secretaría municipal; junta de reclutamiento, constancias y certificaciones.	



" ...	
"C) Del archivo municipal	
"Búsqueda física de documentación a resguardo del archivo municipal:	
"Por un periodo menor a un año.	0.50
"Por un periodo mayor de un año y menor a dos años.	0.50
"Por un periodo mayor de dos años y menor a cinco años.	0.50
"Certificación de documento resguardado en el archivo municipal.	0.50
"D) Certificación de documentos	
"1. Búsqueda física de documentación expedida por el Municipio y a resguardo del archivo municipal:	0.50
"2. Certificación de documentos expedidos por el Municipio:	
"3. legajo de hasta 39 fojas.	0.50
"4. legajo de hasta 69 fojas	1
"5. legajo de hasta 99 fojas	1.50
"6. legajo de 100 fojas en adelante	2

Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 9.** Los derechos de los servicios del Registro Civil se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"Concepto	Cuota en U.M.A
" XI. Por búsqueda y cotejo	
" 1. Búsqueda ordinaria	1.5
" 2. Búsqueda de apéndice	1.5
" ...	



"Artículo 10. Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

"Concepto	Cuota en U.M.A
"I. Del archivo municipal	
"1. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales	3
"2. Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo	
"2.1 De 1 a 10 hojas	2
"2.2. De 11 a 100 hojas	3
"2.3. De 101 hojas en adelante	4
"...	
"II. Certificación de documentos	
"1. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales	3
"2. Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento	
"2.1 Legajo de hasta 29 fojas	5
"2.2. Legajo de hasta 59 fojas	8
"2.3. Legajo de hasta 99 fojas	10
"2.4. Legajo de 100 fojas en adelante	12
"...	
"VI. Por búsqueda y expedición de constancia elaborada por el juzgado cívico	
"1. Ordinaria. Que se entrega a los dos días hábiles, previa comparecencia	1



VII. Copia certificada, búsqueda y constancia respecto de licencia de funcionamiento	
"1. Ordinaria	2.5
"2. Por foja adicional	1
VIII. Copia certificada de documento relacionado con licencia de construcción.	
" ...	
"3. Búsqueda de documento	3
"4. Copia simple	1
"5. Copia simple que exceda del tamaño de 35.00 centímetros de ancho por plana a uno o dos espacios	2
IX. Por servicios diversos.	
" ...	
"5. Copia certificada que exceda del tamaño indicado	2.5
" ...	
"7. Cualquier otra búsqueda de documentación distinta a las citadas	4

"Artículo 19. Los derechos de la expedición de licencia, constancia y copia de uso de suelo se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

Concepto	Cuota en U.M.A.
" ...	
II. Por expedición de constancia y copia certificada y búsqueda:	
" ...	
"6. Búsqueda de documento	1

"Artículo 22. Por los derechos de la autorización y expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos comerciales o de servicios, cuyo giro sea la enajenación, venta o expendio de bebidas alcohólicas, sean en envase cerrado, abierto o al copeo y siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general, se causarán y liquidarán los derechos conforme a las cuotas siguientes: ...



"Concepto	"Cuota en U.M.A.
"...	
"III. Por búsqueda de archivos de licencias y reglamentos.	2

**Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos,
para el ejercicio fiscal 2022**

"**Artículo 13.** Los derechos de los servicios del Registro Civil se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

"...

"6. Por búsqueda y cotejo:

"Concepto	Cuota en U.M.A
"a) Búsqueda ordinaria	2
"b) Búsqueda de apéndice	2

"**Artículo 14.** Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

"1. Certificación de documentos:

"Concepto	"Cuota en U.M.A.
"a) Búsqueda física de documentación expedida por el Ayuntamiento en dependencias y entidades municipales	
"b) Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento.	1 U.M.A.
"I. Legajo de hasta 29 fojas	2 U.M.A.
"II. Legajo de hasta 59 fojas	2 U.M.A.
"III. Legajo de hasta 99 fojas	2 U.M.A.
"IV. Legajo de 100 fojas en adelante	2 U.M.A.

"...

"Cualquier otra certificación o constancia no contenida en el listado de la presente sección, se cobrará 1 UMA. ..."



132. De lo transcrito, se advierte que las normas impugnadas, contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, regulan el cobro de derechos en UMA³⁸ por el servicio ***búsqueda de documentos e información***, así como por la expedición de constancias o copia certificada respectiva, distinguiendo diferentes supuestos a saber:

a) En la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, se cobra:

• Bajo el supuesto del servicio de "***búsquedas***", sean "***de registro de nacimientos***", "***de registro de matrimonios***", "***de registro de defunciones***", "***de documentos del apéndice***", así como "***cualquier otra clase de documentos distintos de los anteriores***", el equivalente a 1.5 UMA (\$144.33 pesos).

b) En la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, se cobra:

• El equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos) en "***copias simples, por fojas***" y 5 UMA (\$481.10 pesos) en "***copias certificadas, por fojas***", regulados bajo el supuesto de "***búsqueda de expediente***", en el caso de "***derechos por los servicios de ejecución de obras y desarrollo urbano que preste la dirección de desarrollo urbano, jefatura de licencias de construcción e inspección***" [artículo 24, fracción 430401330000 XXXIII, en sus incisos 430401330100 A) y 430401330200 B)].

• El equivalente a 3.50 UMA (\$336.77 pesos) por "***búsqueda de expediente***", bajo el supuesto de "***derechos por los servicios de ejecución de obras y desarrollo urbano que preste la dirección de desarrollo urbano, jefatura de uso de suelo, condominios y fraccionamientos***" (artículo 26, fracción 430402080000 VIII);

• Por "***búsqueda de información***", el equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos) cuando es "***menor a 2 años***", 10 UMA (\$962.20 pesos) cuando es "***mayor a 2 años y menor a 6 años***" y 15 UMA (\$1,443.30 pesos) cuando es "***mayor a 6 años***",

³⁸ El valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veintidós corresponde \$96.22 pesos, conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad, consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640427&fecha=10/01/2022



regulado bajo el supuesto de "**derechos sobre fraccionamientos, condominios de todo tipo y conjunto urbano**" [artículo 27, incisos 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2) y 430509040300 D3)];

- Por la expedición de copia certificada de documentos, que no excedan de 35 centímetros de ancho por plana, a dos espacios el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) y a un espacio el equivalente a 3 UMA (\$288.66 pesos) [artículo 30, 430801000000 I, incisos 430801080000 H), 430801080100 H1) y 430801080200 H2)];

- El equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos) "**por búsqueda en el archivo municipal, diversos conceptos, de documentos con antigüedad menor a un año**"; 4 UMA (\$384.88 pesos) "**por la búsqueda de la información documental, por un periodo de uno a cinco años**" y 6 UMA (\$577.32) "**por búsqueda de información documental, por un periodo de seis años en adelante**", regulados bajo el supuesto de "**expedición de certificados y certificaciones**" (artículo 30, fracciones 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V);

- El equivalente a 0.75 UMA (\$72.16 pesos) por "**búsqueda de actas de nacimiento, matrimonio, divorcio y/o defunciones por año**", en relación con "**servicios públicos de registro civil**" [artículo 31, inciso 430908020000 B)]; y,

- Bajo el supuesto "**por búsqueda y expedición de constancia elaborada por el juzgado cívico**", el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) en caso de "**ordinaria, que se entrega a los dos días hábiles, previa comparecencia**" y 3 UMA (\$288.66 pesos) en el caso "**urgente, que se entregará el mismo día de la comparecencia**" (artículo 48, fracciones 432001000000 I y 432002000000 II).

c) En la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, se cobra:

- El equivalente a 3.5 UMA (\$336.77 pesos) por la expedición de copia certificada de documentos en tamaño que no excedan de 35 centímetros de ancho por plana, sea a uno o dos espacios, que excedan del tamaño indicado, o cualquier otra certificación o constancia distinta a las expresadas [artículo 14, inciso c), numerales 1, 2 y 3].



d) En la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, se cobra:

- El equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos) por la expedición de copias certificadas que excedan de 35 centímetros de ancho por plana (artículo 23, fracción I, letra I);

- El equivalente a 3 UMA (288.66 pesos) por la búsqueda de matrícula del servicio militar, archivo de acta de libro de juzgado de paz municipal, archivo de licencia de construcción, archivo de alineamiento y número oficial, archivo de oficio de ocupación, o "**cualquier otra búsqueda de archivo distinta a la expresada**" [artículo 23, fracción I, letra M, inciso B), numerales 1 a 6];

- El equivalente a 0.50 UMA (\$48.11 pesos) por la búsqueda física de documentación a resguardo del archivo municipal, sea por un periodo mayor a un año, mayor de un año y menor a dos, o mayor de dos y menor a cinco años, y la certificación del documento relativo [artículo 23, fracción I, letra Ñ, inciso C)];

- El equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos) por la búsqueda física de documentación expedida por el Municipio y a resguardo del archivo municipal [artículo 23, fracción I, letra Ñ, inciso D), numeral 1]; y.

- El equivalente a 0.50 UMA (\$48.11 pesos) por la certificación de legajos de hasta 39 fojas; 1 UMA (\$96.22 pesos) de hasta 39 fojas; 1.50 UMA (\$144.33 pesos) de hasta 99 fojas; y 2 UMA (\$192.44 pesos) de 100 fojas en adelante [artículo 23, fracción I, letra Ñ, inciso D), numerales 2 a 6].

e) En la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, se cobra:

- El equivalente a 1.5 UMA (\$48.11 pesos) por "**búsqueda ordinaria**" o "**búsqueda de apéndice**" por derechos de los servicios del Registro Civil (artículo 9, fracción XI, numerales 1 y 2);

- El equivalente a 3 UMA (\$288.66 pesos) por "**búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o enti-**



dades municipales", así como por "**búsqueda física de documentación expedida por el Ayuntamiento en dependencias y entidades municipales**" (artículo 10, fracciones I, numeral 1 y II, numeral 1);

- Por la certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo, el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) de 1 a 10 hojas; 3 UMA (\$288.66 pesos) de 11 a 100 hojas; y 4 UMA (\$384.88 pesos) de 101 hojas en adelante; en tanto que por la certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, el equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos) por legajo de hasta 29 fojas; 8 UMA (\$769.76 pesos) por legajo de hasta 59 fojas; 10 UMA (\$962.20 pesos) por legajo de hasta 99 fojas; y 12 UMA (\$1154.64 pesos) por legajo de 100 fojas en adelante (artículo 10, fracciones I, numeral 2, 2.1, 2.2 y 2.3 y II, numerales 2, 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4).

- El equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos) "**por búsqueda y expedición de constancia elaborada por el juzgado cívico**", bajo el supuesto de "**ordinaria, que se entrega a los dos días hábiles**" (artículo 10, fracción VI, numeral 1);

- Bajo el supuesto de "**copia certificada, búsqueda y constancia respecto de licencia de funcionamiento**", se establece el cobro de 2.5 UMA (\$240.55 pesos) en el caso de "**ordinaria**" y 1 UMA (\$96.22 pesos) "**por foja adicional**" (artículo 10, fracción VII, numerales 1 y 2);

- El equivalente a 3 UMA (\$288.66 pesos) por "**búsqueda de documento**", bajo el supuesto de "**Copia certificada de documento relacionado con licencia de construcción**" (artículo 10, fracción VIII, numeral 3);

- El equivalente a 4 UMA (\$384.88 pesos) por "**cualquier otra búsqueda de documentación distinta a las citadas**", bajo el supuesto de "**servicios diversos**" (artículo 10, fracción IX, numeral 7);

- El equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos) por "**búsqueda de documento**", bajo el supuesto de "**derechos de la expedición de licencia, constancia y copia de uso de suelo**" (artículo 19, fracción II, numeral 6); y,



• El equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) "**por búsqueda de archivos de licencias y reglamentos**", bajo el supuesto de "**derechos de la autorización y expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos comerciales o de servicios, cuyo giro sea la enajenación, venta o expendio de bebidas alcohólicas, sean en envase cerrado, abierto o al copeo y siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general**".

f) En la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, se cobra:

• El equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) por "**búsqueda ordinaria**" o "**búsqueda de apéndice**" por derechos de los servicios del Registro Civil [artículo 13, numeral 6, incisos a) y b)];

• El equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos) por "**Búsqueda física de documentación expedida por el Ayuntamiento en dependencias y entidades municipales**" [artículo 14, numeral 1, inciso a)];

• Por la certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) sin distinción de extensión de legajos, sea de hasta 29 fojas o de 100 en adelante [artículo 14, numeral 1, inciso b)].

133. Visto lo anterior, resulta **fundado** lo alegado por las accionantes.

134. Al resolver³⁹ la **acción de inconstitucionalidad 21/2020**, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, con motivo del análisis de normas similares a las aquí cuestionadas, este Tribunal Pleno determinó que

³⁹ Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales únicamente por violar el principio de proporcionalidad, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de los párrafos cien, ciento nueve y ciento diez, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea únicamente por violar el principio de proporcionalidad, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Cobros por acceso a la información". Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.



imponer una cuota o tarifa a la búsqueda de información, cualquiera que sea el método y medida de cobro, resulta inconstitucional, pues ello es contrario al principio de gratuidad que impera sobre el derecho fundamental relativo.

135. En efecto, como se ha señalado, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el Texto Constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que **no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado**, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas. Es decir, **la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento**; sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material de reproducción, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducirla o recibirla, no se puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

136. Atento a ello, si las normas impugnadas establecen el cobro por la prestación del servicio de ***búsqueda de documentos o información*** contenida en archivos o registros municipales en diferentes supuestos (matrículas, licencias, reglamentos, archivos, oficios, actas, entre otros), **ello se traduce en el cobro de una actividad estatal que debe ser gratuita** y, por tanto, resultan inconstitucionales, máxime que, como se destacó, del análisis del proceso de su creación, se advierte que **el legislador local en ningún momento razonó o explicó la manera en que fijó las cuotas respectivas.**

137. Cabe señalar que las cuotas por "***cualquier otra búsqueda de documentación distinta a las citadas (o expresadas)***", reguladas por los Municipios de Cuautla, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, resultan ambiguas, pues se desconocen los supuestos en que se actualizará dicho cobro, lo cual **viola el derecho a la seguridad y certeza jurídicas** de los ciudadanos, tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.



138. La misma violación al derecho a la seguridad jurídica se observa en los supuestos que regulan el cobro de cuotas por "***cualquier otra certificación o constancia que se expida distinta a las expresadas***", o bien, "***cualquier otra certificación o constancia no contenida en el listado de la presente sección***", contenidas, respectivamente, en los artículos **14, segundo párrafo**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, donde se cobra 1 UMA (\$96.22 pesos), y **14, inciso C), numeral 3**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, donde se cobra 3.5 UMA (\$336.77 pesos), respecto de lo cual la Comisión accionante únicamente solicita la invalidez de la parte que dice: "***certificación o***". Sin embargo, lo cierto es que, aun invalidando tal porción normativa, la norma resultaría en un **cobro genérico que no distingue si la expedición de la constancia respectiva será por foja individual o por unidad de fojas**, lo que genera incertidumbre en el gobernado, resultando, incluso, **desproporcional respecto al costo que le genera al ente municipal prestar el servicio respectivo**, de donde resulta su invalidez.

139. Aunado a ello, se aprecia que en ciertos Municipios analizados se **establecen cuotas diferenciadas** para la ***certificación de legajos***, como en el Municipio de Tlaltizapán de Zapata, donde se cobra 0.50 UMA (\$48.11 pesos) por la certificación de hasta 39 fojas; 1 UMA (\$96.22 pesos) de hasta 39 fojas; 1.50 de hasta 99 fojas; y, 2 UMA (\$192.44 pesos) de 100 fojas en adelante; el Municipio de Temixco cobra, derivado de la búsqueda de información, el equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos) en copias simples, por fojas y 5 UMA (\$481.10 pesos) en copias certificadas, por fojas; el Municipio de Tlayacapan cobra por la certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo, el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) de 1 a 10 hojas; 3 UMA (\$288.66 pesos) de 11 a 100 hojas; y 4 UMA (\$384.88 pesos) de 101 hojas en adelante; y por la certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, el equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos) por legajo de hasta 29 fojas; 8 UMA (\$769.76 pesos) por legajo de hasta 59 fojas; 10 UMA (\$962.20 pesos) por legajo de hasta 99 fojas; y 12 UMA (\$1154.64 pesos) por legajo de 100 fojas en adelante; ello en tanto que, en el Municipio de Mazatepec, se cobra por la certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, el equivalente a 2 UMA (\$192.44 pesos) sin distinción de extensión de legajos, sea de hasta 29 fojas o de 100 en adelante.



140. Lo mismo sucede en cuanto a los supuestos de cobro derivado de la **expedición de constancias y copias certificadas**, como es el caso de **documentos que no excedan de 35 centímetros de ancho por plana, a dos espacios o a un espacio**, donde el Municipio de Temixco establece, respectivamente, cuotas equivalentes a 2 UMA (\$192.44 pesos) y a 3 UMA (\$288.66 pesos); el Municipio de Tlaltzapán de Zapata cobra el equivalente a 5 UMA (\$481.10 pesos), sin distinción; o el Municipio de Tepoztlán el equivalente a 3.5 UMA (\$336.77 pesos), incluso por **cualquier otra certificación o constancia distinta a las expresadas**.

141. Destaca también que en los Municipios de Temixco y Tlayacapan se regula la **expedición de constancia elaborada por el juzgado cívico**, el primero distinguiendo el cobro de 2 UMA (\$192.44 pesos) en caso de "**ordinaria, que se entrega a los dos días hábiles, previa comparecencia**" y 3 UMA (\$288.66 pesos) en el caso "**urgente, que se entregara el mismo día de la comparecencia**"; en tanto que el segundo, únicamente bajo el supuesto de "**ordinaria, que se entrega a los dos días hábiles**", cobra el equivalente a 1 UMA (\$96.22 pesos).

142. Ahora bien, en estos aspectos las Salas de este Alto Tribunal han establecido 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.

143. Además, precisaron que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

144. Explicaron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza



jurídicas al interesado. Luego, 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. Así, 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.

145. Tales precedentes dieron origen a la **jurisprudencia 1a./J. 132/2011**⁴⁰ de la Primera Sala, así como a la **tesis 2a. XXXIII/2010**⁴¹ de la Segunda Sala, ambas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

146. Este Tribunal Pleno ha sostenido, de manera particular, que las normas que establecen cuotas relacionadas con el **servicio de expedición de copias y su certificación**, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad.

147. 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 tributarias** 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.

⁴⁰ **Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.)**, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577.

⁴¹ **Tesis 2a. XXXIII/2010**, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro digital: 164477.



148. Son aplicables las **jurisprudencias P./J. 2/98⁴²** y **P./J. 3/98**, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.",⁴³ respectivamente.

149. En vista de ello y a consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan **desproporcionales**, 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.

150. Ello es así, pues en el caso de derechos por servicios, 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. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

151. Aún más, es de recordarse que conforme al artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de 20 hojas simples**, lo que refuerza la inconstitucionalidad del cobro de 1 UMA (\$96.22 pesos) por la expedición de "**copias simples por foja**" que se regula en la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco.

152. Similares consideraciones han sido expresadas, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 93/2020⁴⁴ y 105/2020,⁴⁵ y de manera reciente, la acción 33/2021.⁴⁶

⁴² **Jurisprudencia P./J. 2/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.

⁴³ **Jurisprudencia P./J. 3/98**. Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.

⁴⁴ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴⁵ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴⁶ Resuelta en sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,



153. Por lo expuesto y en atención a los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 24, numeral 19, incisos A) al E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 24, fracción 430401330000 XXXIII, incisos 430401330100 A) y 430401330200 B); 26, fracción 430402080000 VIII; 27, en sus incisos 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2), 430509040300 D3); 30, fracciones 430801000000 I, éste en sus incisos 430801080000 H), 430801080100 H1), 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V; 31, fracción 430908000000 VIII, en su inciso 430908020000 B); y, 48, fracciones 432001000000 I y 432002000000 II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco; 14, inciso C), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán; 23, fracción I, letras I, M, ésta en su inciso B), numerales 1 a 6, Ñ, ésta en sus incisos C) y D), numerales 1 a 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; 9, fracción XI, numerales 1 y 2; 10, fracciones I, numerales 1 y 2, II, numerales 1 y 2, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numerales 3, 4 y 5, y IX, numerales 5 y 7, 19, fracción II, numeral 6, y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan; 13, numeral 6, incisos a) y b), y 14, numeral 1, incisos a) y b), en sus fracciones I, II, III y IV, y el segundo párrafo dicho precepto, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

154. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original, Piña Hernández separándose de la metodología, apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y separándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original, Pérez Dayán

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, consistente en declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 056, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.



salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y separándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

VI.4. Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo.

155. En su cuarto concepto de invalidez de la demanda acumulada relativa a la **acción de inconstitucionalidad 71/2022**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los **artículos 32, inciso N)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán; y **41, fracción XIX, letra B**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, ambos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, al sostener, en esencia, que las descripciones normativas de las conductas antijurídicas previstas en tales preceptos son ambiguas e imprecisas, en **violación a los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad** en su vertiente de taxatividad reconocidos en los artículos 7o., 14 y 16 de la Constitución Federal.

156. Explica que el artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, señala que prevé como infracción al bando de policía y buen gobierno "*proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública*", lo cual indica transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque permite una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en las vías públicas municipales son acreedoras de una sanción pecuniaria. Adicionalmente sostiene que la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues dicha disposición sanciona a todas las personas que profieran o expresen en cualquier forma ese tipo de manifestaciones en la vía pública, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

157. Por su parte, respecto al artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, indica que establece como falta en materia de seguridad pública el "*deambular en la vía pública (sospechoso)*", lo cual contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque la descripción normativa no permite que las



personas tengan conocimiento suficiente de cuáles conductas podrían configurar el deambular por la vía pública en forma sospechosa. Adicionalmente, sostiene que la norma incide en el derecho humano a la igualdad y prohibición de discriminación, pues desde su punto vista, para que la autoridad municipal califique un actuar como conducta sospechosa acudirá a prejuicios y estigmas sociales, que contribuyen a edificar un significado de exclusión o degradación de determinadas características individuales.

158. Las normas combatidas por la accionante establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 41.** Los aprovechamientos que causen los contribuyentes del Municipio por concepto de multas de tránsito municipal y bando de policía y buen gobierno, se cobrarán de acuerdo a lo siguiente:

"Concepto	"Tarifa
" ...	
"XIX. Infracciones al bando de policía y gobierno	
" ...	
"B. Proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública de: (sic)	5 a 30 U.M.A."

Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 32.** Los aprovechamientos que causen los contribuyentes por faltas en materia de seguridad pública, se cobrarán de acuerdo a las cuotas siguientes:

"Concepto	"Cuota
" ...	
"N) Deambular en la vía pública (sospechoso)	5 A 8 U.M.A."



159. Visto lo anterior, resultan **fundados** los argumentos de la Comisión accionante.

160. Este Tribunal Pleno ha analizado normas de contenido similar al resol-ver **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, donde se declaró la invalidez de diversas normas contenidas en leyes de ingresos municipales precisamente del Estado de Morelos, concretamente, respecto a normas que contenían sanciones administrativas por proferir "*insultos, frases obscenas, ofensas y faltas al respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad*", e incluso por "*dormir en la vía pública*".⁴⁷

161. Se observó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**, en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, determinó que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, **la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.**

162. Asimismo, se precisó que **la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal**, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los

⁴⁷ Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad", en sus partes 1, denominada "Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas al respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", y 5, denominada "Por dormir en la vía pública".



dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

163. Además, se mencionó que **la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios**, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

164. No obstante, el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, **es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.**

165. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, **en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos**,⁴⁸ aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque **la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.**⁴⁹

⁴⁸ Siendo aplicable la **jurisprudencia P./J. 99/2006**, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, registro digital: 174488.

⁴⁹ Atendiendo al criterio contenido en la **jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.)**, de rubro: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo II, página 897, registro digital: 2018501.



166. Ahora bien, el **principio de taxatividad** consiste en 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; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

167. Al respecto, este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2014**,⁵⁰ ha establecido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de 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.

168. En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su **imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.**

169. Ahora bien, en el caso particular de las normas que establecen sanciones en el orden administrativo por proferir "*insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad*", en el precedente en cita, se dijo que este tipo de normas se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

170. En efecto, el artículo 6o. de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

⁵⁰ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



171. Por su parte, al resolver el **amparo directo 28/2010**,⁵¹ la Primera Sala del Alto Tribunal definió el "derecho al honor" como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

172. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: **(I)** en el **aspecto subjetivo o ético**, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y, **(II)** en el **aspecto objetivo, externo o social**, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.⁵²

173. Se dijo que mientras en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

174. Sin embargo, se precisó que, en una democracia constitucional como la mexicana, **la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.**⁵³

⁵¹ Resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil once. Mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), en contra del emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁵² Lo anterior tiene sustento en la tesis 1a. XX/2011 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de dos mil doce, Tomo 3, registro digital: 2000083, página 2906)

⁵³ Tesis aislada 1a. CCXVIII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, registro digital: 165761, cuyo rubro es: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD."



175. Aunado a ello, se indicó que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁵⁴

176. Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁵⁵

177. A la luz de este marco constitucional, este Tribunal Pleno estima que el artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, impugnado, que prevé como infracción al bando de policía y buen gobierno "*proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública*", busca prevenir y en su caso, sancionar a nivel administrativo expresiones que atenten contra el decoro de las personas, **lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.**

178. Sin embargo, el problema es que la forma en la que se encuentra redactado el supuesto normativo que da pie a la sanción, resulta en un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

⁵⁴ Jurisprudencia 1a./J. 32/2013 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de dos mil trece, Tomo 1, página 540, registro digital: 2003304)

⁵⁵ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009**, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



179. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

180. Por tanto, debe declararse la **invalidez** del artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

181. Finalmente, por cuanto hace al artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, que establece como falta administrativa el "*deambular en la vía pública (sospechoso)*", este Tribunal Pleno considera que dicha norma, como afirma la accionante, **contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**, porque la descripción normativa no permite a las personas tener conocimiento suficiente de qué conductas podrían configurar como "deambular" en la vía pública de forma "sospechosa", ello teniendo en cuenta que, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española el significado de "*deambular*" consiste en andar o caminar sin una dirección determinada; en tanto que "sospechar" se traduce en imaginar algo por conjeturas fundadas en apariencias o indicios, desconfiar de alguien o de algo, o considerar a alguien como posible autor de un delito.

182. En esos términos, el supuesto previsto en la norma admite un margen de apreciación muy amplio para que la autoridad, de manera subjetiva y arbitraria, determine que una persona deambule *de manera sospechosa* en la vía pública, ello por el simple hecho de caminar sin una dirección conocida o determinada, basado en un prejuicio en torno a su peligrosidad o no para cometer un ilícito o infracción.

183. Atento a la conclusión alcanzada, resulta innecesario el estudio del resto de los argumentos que formula la accionante, con apoyo en la



jurisprudencia P./J. 37/2004,⁵⁶ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

184. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

185. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto a declarar la invalidez del artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós; y por mayoría 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto a declarar la invalidez del artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

VII. EFECTOS.

186. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de 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

⁵⁶ Jurisprudencia P./J. 37/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398.



corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

187. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los siguientes artículos contenidos en Leyes de Ingresos de Municipios de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación:

- 14, numeral 4.3.5.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca;
- 10 y 24, numeral 19, incisos A) al E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla;
- 11, 13, numeral 6, incisos a) y b) y 14, numeral 1, incisos a) y b), éste en sus fracciones I, II, III y IV, numeral 5, último párrafo, incisos a) y b), y segundo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec;
- 9, fracción XI, numerales 1 y 2; 10, fracciones I, numerales 1 y 2, II, numerales 1 y 2, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numerales 3, 4 y 5, y IX, numerales 5 y 7, 12, fracción I, 19, fracción II, numeral 6 y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan;
- 23, fracción I, letras I, M, ésta en su inciso B), numerales 1 a 6, Ñ, ésta en sus incisos C) y D), numerales 1 a 6; 30, fracciones I, II y III; y 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata;
- 21, 4301010000 I; 24, fracción 430401330000 XXXIII, incisos 430401330100 A) y 430401330200 B); 26, fracción 430402080000 VIII; 27, en sus incisos 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2), 430509040300 D3); 30, fracciones 430801000000 I, éste en sus incisos 430801080000 H), 430801080100 H1), 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V; 31, fracción 430908000000 VIII, en su inciso 430908020000 B); 45, fracciones 431701000000 I, 431702000000 II, 431703000000 III; y 48, fracciones 432001000000 I y 432002000000 II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco;



- 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala; y,
- 14, inciso C), numerales 1, 2 y 3; y 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán.

188. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos**.

189. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se vincula al referido órgano legislativo** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

190. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo a los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

191. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por la invalidez adicional del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

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



SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 45, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco y 12, párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI.2 de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 10 y 24, numeral 19, incisos del A) al E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 14, numeral 4.3.5.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 11, 13, numeral 6, incisos a) y b), y 14, párrafos primero, numerales 1, incisos a) y b), fracciones I, II, III y IV y 5, párrafo último, incisos a) y b), y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, 21, numeral 4301010000 I, 24, numerales 430401330000 XXXIII, 430401330100 A) y 430401330200 B), 26, numeral 430402080000 VIII, 27, numerales 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2) y 430509040300 D3), 30, numerales 430801000000 I, subnumerales 430801080000 H), 430801080100 H1) y 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V, 31, numeral 430908000000 VIII, subnumeral 430908020000 B), 45, numerales 431701000000 I, 431702000000 II y 431703000000 III y 48, numerales 432001000000 I y 432002000000 II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 14, inciso C), numerales 1, 2 y 3 y 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, 23, fracción I, letras I, M, inciso B), y Ñ, incisos C) y D), numerales del 1 al 6, 30, fracciones I, II y III y 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata y 9, fracción XI, numerales 1 y 2, 10, fracciones I, numerales 1 y 2, II, numerales 1 y 2, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numerales 3, 4 y 5, y IX, numerales 5 y 7, 12, fracción I, 19, fracción II, numeral 6, y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós, en atención a lo previsto en los apartados VI y VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de



Morelos y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta sentencia.

QUINTO.—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.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con reserva de criterio en cuanto a la precisión de las normas impugnadas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, 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 causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de las 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, en su tema VI.2, denominado "Análisis de las normas que establecen cobros por el acceso a información pública", consistente en reconocer la validez de los artículos 45, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco y 12, párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan,



Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

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 apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 14, numeral 4.3.5.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, 21, numeral 4301010000 I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco y 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar un conjunto.

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 apartándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original, Piña Hernández separándose de la metodología, apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y separándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original, Pérez Dayán salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y separándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3,



denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de certificaciones y copias certificadas de documentos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 24, numeral 19, incisos del A) al E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, 13, numeral 6, incisos a) y b), y 14, párrafos primero, numeral 1, incisos a) y b), fracciones I, II, III y IV, y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, 24, numerales 430401330000 XXXIII, 430401330100 A) y 430401330200 B), 26, numeral 430402080000 VIII, 27, numerales 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2) y 430509040300 D3), 30, numerales 430801000000 I, subnumerales 430801080000 H), 430801080100 H1) y 430801080200 H2), 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V, 31, numeral 430908000000 VIII, subnumeral 430908020000 B) y 48, numerales 432001000000 I y 432002000000 II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 14, inciso C), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, 23, fracción I, letras I, M, inciso B), y Ñ, incisos C) y D), numerales del 1 al 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata y 9, fracción XI, numerales 1 y 2, 10, fracciones I, numerales 1 y 2, II, numerales 1 y 2, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numerales 3, 4 y 5, y IX, numerales 5 y 7, 19, fracción II, numeral 6, y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

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 apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de las 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, en su tema VI.2, denominado "Análisis de las normas que establecen cobros por el acceso a información pública", consistente, por una parte, en declarar la invalidez de los artículos 14, párrafo primero, numeral 5, párrafo último, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, 45, numerales 431701000000 I, 431702000000 II y 431703000000 III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 30, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata y 12, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio



de Tlayacapan y, por otra parte, en reconocer la validez de los artículos 45, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco y 12, párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo", respecto de declarar la invalidez del artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

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, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo", consistente en declarar la invalidez del artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los Decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

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 por la invalidez adicional del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca,



Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, 2) vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 3) 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. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 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 5 de junio 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 acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022.

En la sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la consejera jurídica del Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes demandaron la invalidez de diversas disposiciones contenidas en las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

En la sentencia, el estudio de fondo de las normas impugnadas se dividió en cuatro apartados temáticos. En términos generales estuve de acuerdo con el sentido de la misma; sin embargo, no comparto la metodología desarrollada en el **tema VI.3**, en el que se analizaron diversas normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de certificaciones y copias certificadas de documentos, particularmente en lo relativo a las disposiciones que prevén cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información **no relacionada con el derecho a la información**.

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia en cuanto a declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas,¹ me aparto de las consideraciones sustentadas en los párrafos 134 a 136 y 151, ya que no comparto la metodología utilizada para analizar las disposiciones normativas que no están relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues ello debe analizarse a la luz del principio de proporcionalidad tributaria y no del principio de gratuidad.

¹ Respecto a la "**búsqueda de documentos o información contenida en archivos o registros municipales en diferentes supuestos**", contenida en 1. Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, artículo 24 [numeral 19, incisos A) al D)]; 2. Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, artículos 24 [fracción 430401330000 XXXIII, inciso 430401330200 B)], 26 (fracción 430402080000 VIII), 27 [en sus incisos 430509040000 D), 430509040100 D1), 430509040200 D2), 430509040300 D3); 430803000000 III, 430804000000 IV y 430805000000 V], 31 [fracción 430908000000 VIII, en su inciso 430908020000 B)] y 48 (fracciones 432001000000 I y 432002000000 II); 3. Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, artículo 23 [fracción I, en su inciso B), numerales 1 a 5, Ñ, ésta en su inciso C)]; 4. Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, artículos 9 (fracción XI, numeral 1), 10 (fracciones I, numeral 1, II, numeral 1, VI, numeral 1, VII, numerales 1 y 2, VIII, numeral 3), 19 (fracción II, numeral 6, y 22, fracción III); 5. Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, artículo 13 [numeral 6, incisos a) y b)]; y 14 [numeral 1, incisos a)], todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022. Y respecto al cobro por la expedición de "**copias simples por foja**", contenida en el artículo 24 [fracción 430401330000 XXXIII, inciso 430401330100 A)] de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco.



Haciendo esa distinción, cabe resaltar que, en cuanto al cobro por la búsqueda y reproducción de documentos u otros servicios, este Tribunal Pleno ha determinado la inconstitucionalidad de diversas normas, a partir del principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, concluyendo que las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados, por lo que el cobro no debe ser injustificado ni **desproporcionado**.

Por lo anterior, llego a la convicción de que el cobro por la búsqueda y reproducción de información **no relacionada con el derecho a la información debe analizarse en los términos descritos** (esto es, con base en el artículo 31, fracción IV). Así, me parece que las normas estudiadas en el apartado de referencia sí resultan inconstitucionales por ser desproporcionales, ello, tomando en cuenta, como ya mencioné, que las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con los costos de la actividad estatal, lo que en el caso no acontece.

En tales condiciones, considero que el estudio de constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas, vinculadas con los servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información, debió realizarse a la luz del principio de proporcionalidad tributaria² y no bajo el principio de gratuidad, a efecto de declarar dichas normas contrarias a la Constitución Federal, como lo establecieron la mayoría de Ministras y Ministros en la sesión de mérito. Por ello, si bien comparto el sentido de la determinación, me separo de los párrafos 134 a 136 y 151 de la sentencia, que abordan precisamente el principio de gratuidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente conjunto que formulan los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022.

² A similares conclusiones llegó el Pleno del Alto Tribunal en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 185/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 11 de octubre de 2022, párrs. 95-110.



En sesión de diecisiete 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 Morelos, 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, acceso a la información pública, búsqueda y reproducción de información no relacionados con acceso a la información y regulación indeterminada de conducta sancionables en el ámbito administrativo.

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 se consideró, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, al no ser acordes al costo del servicio proporcionado, aunado a que tampoco permiten que se cobre lo mismo a quienes reciben idéntico servicio.

Como lo expresamos en el voto concurrente que formulamos en las acciones de inconstitucionalidad 185/2021 y 186/2021, estamos de acuerdo con la declaratoria de invalidez de los aludidos preceptos. Sin embargo, 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 de 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.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA CON FIRMA AUTÓGRAFA ES EXTEMPORÁNEA SI FUE PRESENTADA FUERA DEL PLAZO PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO EN UN INICIO FUE PRESENTADA EN COPIA SIMPLE.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS DEL DECRETO 300, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO EL VEINTISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NATURALEZA ELECTORAL DE LA REGULACIÓN DEL NÚMERO DE INTEGRANTES DE UN CONGRESO.

VI. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO. EL CONGRESO LOCAL ESTÁ FACULTADO PARA REDUCIR SUS DIPUTACIONES, EN EL CASO, DE TREINTA Y CINCO A VEINTINUEVE, SIN QUE ELLO RESULTE DESPROPORCIONAL RESPECTO DEL NÚMERO DE SUS HABITANTES.

VII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTARLOS DE UNA FORMA ESPECÍFICA.



VIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO. LA REDUCCIÓN DE DIPUTACIONES EN LA ENTIDAD POR ESTE PRINCIPIO NO CUMPLE CON EL MANDATO EXIGIDO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "21 POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y 8 POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO).

IX. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO. LA DISMINUCIÓN, EXCLUSIVAMENTE POR LO QUE HACE A LAS DIPUTACIONES ASIGNADAS BAJO ESTE PRINCIPIO, GENERA UN DESEQUILIBRIO EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA QUE FRUSTRAN LOS FINES CONSTITUCIONALES DEL PLURALISMO POLÍTICO Y CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "21 POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y 8 POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO).

X. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO. LA PREVISIÓN LEGAL CONFORME A LA CUAL TODO PARTIDO POLÍTICO QUE ALCANCE POR LO MENOS EL TRES POR CIENTO DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA, TENDRÁ DERECHO A PARTICIPAR EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR DICHO PRINCIPIO, ES CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EL CONGRESO SE COMPONE POR 29 DIPUTADOS ELECTOS CADA TRES AÑOS," Y "DURANTE SU GESTIÓN CONSTITUYEN UNA LEGISLATURA. LAS ELECCIONES SERÁN DIRECTAS Y SE APEGARÁN A LO QUE



DISPONEN ESTA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES APLICABLES", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LA TOTALIDAD DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, PREVIO A LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 300, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "21 POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y 8 POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL;", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 300, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, Y POR EXTENSIÓN, LA DEL RESTO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DEL REFERIDO PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 12, LAS QUE INDICAN "EL CONGRESO SE COMPONE POR 29 DIPUTADOS ELECTOS CADA TRES AÑOS," Y "DURANTE SU GESTIÓN CONSTITUYEN UNA LEGISLATURA. LAS ELECCIONES SERÁN DIRECTAS Y SE APEARÁN A LO QUE DISPONEN ESTA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES APLICABLES").

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2021 Y SUS ACUMULADAS 141/2021 Y 142/2021. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO DEL TRABAJO Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. 19 DE ENERO DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de enero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021, promovidas, respectivamente, por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Revolucionario Institucional, en contra del Decreto 300, No. 5108, expedido por la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 12, los párrafos primero y tercero, fracciones I, II, III y VI del artículo 14, y se derogan el párrafo segundo del artículo 14, y el párrafo segundo del artículo 15, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante escrito remitido el cuatro de octubre de dos mil veintiuno a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su presidente nacional, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que a continuación se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades siguientes:

"El Decreto 300, No. 5108, publicado en el suplemento F, edición 220, época 7a., publicada en el Periódico Oficial de fecha 26 de agosto de 2021, mediante el cual propone reformar el segundo párrafo del artículo 12; los párrafos primero y tercero fracciones I, II, III, VI del artículo 14; y se derogan el párrafo segundo del artículo 14; y el párrafo segundo del artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco."

2. El veinticinco de septiembre de dos mil veintiuno, diversos integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo presentaron escrito a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del cual promovieron acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

II. Los Órganos Legislativo y Ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas.



a. En relación con el órgano que emitió la norma de carácter general contra la cual se ejercita la presente acción de inconstitucionalidad: El Pleno del Congreso del Estado de Tabasco.

b. En relación con el órgano que promulgó y mandó publicar el decreto que contiene la norma general impugnada: El Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado. Es el artículo único, del Decreto 300, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso de Estado de Tabasco, y publicado en el Periódico Oficial de ese Estado en su edición de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Tabasco, del cual, en específico se impugna el contenido normativo de su artículo 12, párrafo segundo, así como sus transitorios tercero y cuarto, por las razones que se aducen en los conceptos de invalidez de esta demanda.

3. Por escrito enviado el veintiséis de septiembre de dos mil veintiuno, el titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional presentó escrito a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual promovió acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

"II. Órganos Legislativos y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

"1) Autoridad legislativa emisora: El Poder Legislativo del Estado de Tabasco, depositado en la H. Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, cuyo domicilio es la Avenida Independencia Núm. 303, Col. Centro, C.P. 8600, Villahermosa, Tabasco, México.

"Emisor del Decreto Número 300 que forma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Así como la correspondiente publicación de dicho decreto en el Periódico Oficial número extraordinario 220, folio 5108, de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, como órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Tabasco."



"2) **Autoridades promulgadoras:** del Decreto Número 300 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Así como la correspondiente publicación de dicho decreto en el Periódico Oficial número extraordinario 220, Tomo folio 5108, de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, como órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Tabasco.

"A) **El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco**, depositado en el otrora ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, con domicilio en calle Independencia No. 2, Centro, Palacio de Gobierno, C.P. 86000, Villahermosa, Tabasco, México.

"B) **El ciudadano secretario de Gobierno del Estado de Tabasco**, con domicilio en Avenida Gregorio Méndez, esquina Venustiano Carranza, s/n, Col. Centro, C.P. 86000 Villahermosa, Tabasco, México.

"C) **El ciudadano director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco**, órgano encargado de dar publicidad a la ley impugnada, con domicilio en la calle de Independencia No. 2, Col. Centro, Palacio de Gobierno, C.P. 86000 Villahermosa, Tabasco, México.

"...

"III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

"Decreto Número 300 expedido por la LXXIII (sic) Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial Número 220 de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 12; los párrafos primero y tercero de las fracciones I, II, III y IV, del artículo 14; y se derogan el párrafo segundo del artículo 14; y el párrafo segundo del artículo 15; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco."

4. Artículos constitucionales y convencionales violados. En su demanda el presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, consideró vio-



lados los artículos 1o., 16, 17, 41, base II, 116, base IV, incisos b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23, inciso d), 26, inciso b), 50, numeral uno, 51 y 52 de la Ley General de Partidos.

5. Por su parte, los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo estimaron violados los artículos 1o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17, párrafo segundo, 35, fracción VI, 40, 41, párrafo tercero, 105, fracción II, 116, segundo párrafo, fracciones II, tercer párrafo y IV, incisos a) y b), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los preceptos 1, 2, 23 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. Asimismo, el titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional consideró como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 14, 16, 21, 115, fracción II, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin demérito de las demás disposiciones que esta Suprema Corte desprenda de los conceptos de invalidez que se desarrollen en el escrito.

7. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, el presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática expuso el siguiente concepto de invalidez:

a. La reforma del Decreto 300, No 5108, publicado en el suplemento F, edición 220, época 7a., publicada en el Periódico Oficial de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, afecta el principio de representatividad proporcional cuyo fin es proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad.

b. Las autoridades del Estado de Tabasco señaladas como responsables de la expedición del Decreto 300, No 5108, publicado en el suplemento F, edición 220, época 7a., publicada en el Periódico Oficial de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, remoraron sin fundamentar y motivar las razones jurídicas y democráticas por las cuales desde su punto de vista tienen que realizarse, y con ello violan los principios de certeza, legalidad, objetividad y representación proporcional. Tal como consta en los numerales quinto, séptimo y



octavo, los cuales demuestran la violación a la representación proporcional al omitir una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar que los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se puedan producir en un sistema de mayoría simple.

c. El Decreto 300, No 5108, publicado en el suplemento F, edición 220, época 7a., publicada en el Periódico Oficial de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, viola lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal ya que extralimita su facultad.

d. El órgano constituido en el Estado de Tabasco al emitir esta reforma afecta la organización interna del Congreso para el desahogo de los trabajos legislativos y conlleva violaciones al ignorar que la ampliación de diputados señalada en el considerando sexto del Decreto 192, No. 17414, suplemento 6284, época 6a., publicada en el Periódico Oficial de fecha veintisiete de noviembre de dos mil dos únicamente se tomó como justificación el incremento de diputados al de los habitantes, el cual resulta obsoleto.

e. Considera que el Congreso hace caso omiso a la aplicación de diversas disposiciones y se escuda en que a partir de la libertad configurativa que tiene se le permite no aplicar las reglas y principios de la Constitución Federal, mismas que no pueden contradecir pues en apariencia toman decisiones que a su juicio sean mejores para su régimen interno de gobierno, pretenden que el Estado pueda diseñar dispositivos innovadores –y, por tanto, no previstos con anterioridad– para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político; pero lo único que provocan es una distorsión jurídica y contraria a la Carta Magna.

f. La reforma que pretende sea aplicada en el Estado, viola lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal dado que señala la Supremacía que debe ser respetada por los Congresos de los Estados y hacer sus reformas respetando los principios fundamentales de los ciudadanos y el sistema demo-



crático en el que exista una participación plural y equitativa en los distintos órdenes de gobierno que existen en el país.

8. Por su parte, los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo adujeron los argumentos siguientes:

a. La reforma al artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, contenido en el artículo primero del Decreto Número 300, de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, expedido por la Sexagésima Tercera Legislatura de dicho Estado, que reduce de 35 a 29 el número total de integrantes del propio órgano legislativo local y de 14 a 8 el número de diputaciones a elegir por el principio de representación proporcional, sin modificar los 21 legisladores que se eligen por el de mayoría relativa, vulnera las bases del principio de representación proporcional que el Constituyente local pretende regular, en tanto se aleja significativamente de la correlación previa 60/40 % entre el principio de mayoría relativa y de representación proporcional que integrarán el Poder Legislativo Local, y la fija ahora, reduciéndola, a un 72.41/27.58 %, aproximadamente, misma que, en número de legisladores, se expresa así: 21/8 MR/RP.

b. Aunado a que, como parte de sus consecuencias, según diversos escenarios de aplicación del precepto impugnado, el reformado párrafo segundo del artículo 12 vaciaría de contenido las reglas de la fórmula de asignación de curules plurinominales prevista en el artículo 14 de la misma Constitución Estatal y en lo que disponga su legislación local (sin ignorar que el artículo tercero transitorio del mismo decreto ha ordenado reformar en un plazo de 180 días dicha legislación). Todo ello con afectación del principio de autenticidad de las elecciones.

c. Lo cual se traduce, además, en vulneración a los principios de supremacía constitucional, Pacto Federal, así como los de certeza, legalidad y objetividad electorales; a los principios de voto igual, progresividad y no regresividad de los derechos humanos, y a las garantías de seguridad jurídica, legalidad, fundamentación y motivación legislativa.

d. Estima que la modificación al segundo párrafo del artículo 12 impugnado subvierte las bases del principio de representación proporcional derivadas de



los artículos 52, 54 fracción IV y 116, segundo párrafo, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución, así como las jurisprudencias, *inter alia*, P./J. 69/98 y P./J. 74/2003.

e. Expone que de acuerdo con los criterios de la SCJN, el objeto y finalidad del principio de representación proporcional es compensar la distorsión del sufragio que el sistema de mayoría relativa suele generar.

f. Considera que, eventualmente, impedirá que un número suficiente de legisladores locales pueda promover acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Federal en contra de las leyes expedidas por el propio órgano legislativo, vaciando de contenido su objeto y finalidad. Asimismo, no podrá oponerse con éxito a reformas constitucionales o legales locales, así como a diversos nombramientos, según lo previsto en la Constitución del Estado de Tabasco, con afectación al principio de proporcionalidad.

g. Lo anterior –dice–, en el supuesto de que un solo partido o coalición obtengan por ambos principios 20 o 21 de las 29 diputaciones y, por ello, tengan asegurada la mayoría calificada en el Congreso Local o en los asuntos cuya toma de decisiones requiera del voto de dos terceras partes de los legisladores presentes. Ello, aunque el respaldo ciudadano que tenga el partido de mayoría en las urnas no sea equivalente a la mayoría absoluta, y lo sea en un porcentaje muy inferior al que equivale a la mayoría calificada, por representar menos del 50 % de los sufragios.

h. Por ende, puede suceder que sumando los votos obtenidos por los partidos de minoría, resulte una cantidad mayor a la mitad de la votación o una proporción mayor a un tercio de la votación en la elección de diputaciones locales y que, sin embargo, por la reducción del número de diputaciones plurinominales o por el diseño mixto de la elección de legisladores, queden en su conjunto subrepresentados.

i. Además –señala– la redacción actual del artículo 12, segundo párrafo, de la Constitución Local omite garantizar que los partidos políticos estén debidamente representados en la forma más cercana posible al porcentaje de su votación estatal emitida. Aumenta la posibilidad de que, por el número de distritos



uninominales en los que triunfen, uno más partidos se sitúen por encima del 8 % de sobrerrepresentación según la excepción a ese límite permitida por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, con mayor riesgo de distorsión de voto.

j. Que produce la inconstitucionalidad sobrevenida del contenido normativo del artículo 14, fracción IV, de la Constitución del Estado de Tabasco que entendida *a contrario sensu*, permite a cualquier partido político contar con hasta 21 diputados por ambos principios; situación que eventualmente provocará conflictos de aplicación o interpretaciones diversas por los operadores jurídicos.

k. Por último, considera que infringe el principio de no regresividad y, por ende, el principio de progresividad de los derechos humanos, al traer como consecuencia la norma general impugnada, una afectación al pluralismo o a la representatividad política en la conformación del Congreso Estatal.

9. Finalmente, el titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional señaló los conceptos de invalidez siguientes:

a. Primero. El Decreto Número 300 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Así como la correspondiente publicación de dicho decreto en el Periódico Oficial número extraordinario 220, folio 5108, de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, como órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, contraviene los artículos citados con anterioridad. Lo anterior, en virtud de que, al expedirse el citado decreto, se cometieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo que dan origen a la invalidez de dicho Decreto.

b. El titular de la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional considera que ni el decreto, ni la convocatoria respectiva emitida por la comisión permanente, convocando al periodo extraordinario de fecha veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, se publicaron en el referido medio de difusión. Incluso de la lectura de dicha convocatoria no se desprende que la Comisión Permanente haya ordenado su publicación; por tanto, de origen, el procedimiento legislativo por el que se convocó al referido periodo extraordinario de sesiones está viciado, porque no se cumplieron con los principios de



legalidad y de seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ni con las formalidades esenciales del procedimiento legislativo. Por tanto, al no haberse publicado en el Periódico Oficial del Estado, ni el decreto, ni la convocatoria señalada, es evidente que el procedimiento legislativo citado, es contrario a lo que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por lo mismo, debe declararse su invalidez.

c. Por otro lado, se cometió otra violación, toda vez que el periodo extraordinario de sesiones mencionado, citado por la comisión permanente para el día veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, no se acredita fehacientemente que se haya turnado a los diecisiete que conforman el Estado Libre y Soberano de Tabasco. De igual manera no acreditan cómo fueron los cómputos de votos de los Ayuntamientos y Concejos Municipales, y declaratoria, en su caso, de haber sido aprobadas las reformas al segundo párrafo del artículo 12; a los párrafos primero y tercero, fracciones I, II, III y IV del artículo 14; y la derogación del párrafo segundo del artículo 14; y del párrafo segundo del artículo 15; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, con dicho actuar se coarta los principios democráticos de deliberación parlamentaria, certeza, legalidad y el derecho a la información de los Ayuntamientos y Concejos Municipales, que son considerados derechos fundamentales; máxime que por la importancia de las reformas y adiciones contenidas en el dictamen respectivo era necesario que los Ayuntamientos lo conocieran, por lo que al no haberse hecho así es claro que se violan los artículos 1o., 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución General.

d. Además, existe otra violación al procedimiento, consistente en que al aprobarse el decreto, que se señala como inconstitucional, no se observó que los artículos de un dictamen en lo particular se deben discutir uno por uno, conforme lo mandata el artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. En tal virtud, sumado a que el dictamen no fue circulado en tiempo y forma, es evidente que los Ayuntamientos y Concejos Municipales no contaron con los elementos para debatir y emitir un voto razonado respecto a las reformas y adiciones a esos ordenamientos, por lo que tal proceder es violatorio a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como del principio de deliberación parlamentaria conceptualizado en la jurisprudencia P/J. 11/2011, del



Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y propio de la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la citada Ley Suprema.

e. También advierte que existe una violación más cometida durante el proceso del que derivó el decreto cuya inconstitucionalidad se señala, ya que, la sesión de fecha veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, se inició a las 12:11 horas y concluyó a las 13:07; sin embargo, el decreto mencionado, aparece publicado el día veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, resultando poco creíble que al día siguiente, se haya cumplido todo el procedimiento señalado en los artículos 28, primer párrafo y 35 de la Constitución Política del Estado, que disponen que el decreto respectivo se debe enviar al Ejecutivo para su sanción y promulgación y sólo si éste no tuviere observaciones que hacer los promulgará; (considerándose, aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los veinte días naturales siguientes a su recepción); vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Trámites que evidentemente, requieren de un procedimiento complejo y tardado, lo que es prácticamente imposible de realizar en tan pocas horas, como supuestamente ocurrió en el caso.

f. Segundo. Considera que se conculcan los principios de certeza, imparcialidad y legalidad de la función estatal electoral, vulnerándose el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, violando la supremacía constitucional. En ese orden de ideas, tanto en el primer párrafo del apartado A, de la base V del artículo 41 de la Constitución General, como en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, se establecen como principios de la función estatal electoral los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad y objetividad.

g. Tercero. Violación al principio de representación proporcional contenido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo citado establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo destacando que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno.



Por su parte, el artículo 115 de la Ley Fundamental dispone que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano y representativo.

h. En el caso concreto, debido a la disminución del número de diputados por el principio de representación proporcional, los partidos políticos contendientes en una elección no contarán con un gran grado de representatividad acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró en la tesis de jurisprudencia P.J. 74/2003, que el porcentaje que debe corresponder a cada uno de los principios de mayoría relativa y representación proporcional no debe alejarse significativamente de las bases generales establecidas en la Constitución Federal.

i. La tesis mencionada adquiere relevancia para el caso concreto, porque es evidente la desproporción que existe en la integración del Congreso del Estado, considerando que setenta y dos por ciento de diputaciones son electas por el principio de mayoría relativa y sólo el veinticinco por ciento asignadas por el principio de representación proporcional, alejándose de las bases generales establecidas en la Constitución General.

j. Así entones, la existencia de esta desproporción genera un desequilibrio entre la correspondencia de los límites de sobre y subrepresentación, debido a que desnaturaliza y hace inoperante la efectividad de ese principio vulnerando los derechos de las minorías, en este sentido si bien se ha reconocido la libre configuración legislativa para efecto de regular tal principio, lo cierto es que ello no implica que con esa regulación se dejen de observar las bases y fines de la representación proporcional o se vulneren derechos fundamentales.

k. En consecuencia, esta Suprema Corte deberá determinar que la disminución de los integrantes del Congreso, en específico, los diputados de representación proporcional, vulnera el principio referido en su vertiente de acceso al ejercicio del poder público mediante la postulación de candidaturas. Derivado de lo anterior, es preciso destacar que ocho diputados son insuficientes para cumplir con la finalidad de dicho principio. Por lo anterior, se deberá estimar que no basta con que la Legislatura Local contemple el principio de representación proporcional para que se cumpla con el mandato constitucional establecido en



la fracción II del artículo 116 de la Ley Fundamental, sino que es necesario que se realice una valoración de la operatividad o funcionalidad de dicho principio.

I. Cuarto. Vulneración al principio de sufragio universal. El sistema político mexicano descansa bajo el principio de sufragio universal y la voluntad ciudadana que debe expresarse de manera individual, por medio del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible.

m. Las disposiciones normativas impugnadas contenidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, específicamente, las reformas al segundo párrafo del artículo 12; los párrafos primero y tercero, fracciones I, II, III y IV del artículo 14; y se derogan el párrafo segundo del artículo 14; y el párrafo segundo del artículo 15; mismas que vulneran las prerrogativas y derechos establecidos en las normas constitucionales y legales 35, 36, 39, 40, 41, 99, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

n. La reforma a la Constitución Local del Estado de Tabasco, violenta el principio constitucional de proporción del 60 y 40 % entre los diputados electos por los principios de mayoría relativa y los de representación proporcional, el cual se encontraba vigente en la Constitución Local del Estado de Tabasco; ya que al señalarse en el artículo 12 que el Poder Legislativo del Estado se deposita en un Congreso integrado por la Cámara de Diputados, integrado por 35 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional; se encontraba debidamente armonizada con el artículo 52 de la Constitución Federal; lo que naturalmente se ve fracturado al pretender que "El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional"; toda vez, que la proporcionalidad establecida en dicha norma será del 72 y 28 %, lo cual de igual manera, provocaría una sobre-representación del partido político que obtenga el triunfo en los 21 distritos electorales uninominales.

o. Por tanto, en la nueva conformación del Congreso Local de Tabasco, se provoca la sobrerrepresentación, la cual refiere que, en ningún caso, un partido político contará con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su



porcentaje de votación emitida; en este caso, de darse la reforma que se combate, se provocaría que el partido mayoritario rompa con el equilibrio democrático.

p. Contrario a lo que pretende la reforma, la representatividad poblacional que actualmente presenta el Estado de Tabasco respecto del número de diputados 35, se encuentra en equilibrio poblacional, es decir, que guarda una proporción entre el número de habitantes y la representación porcentual, caso contrario sería, la reducción de 6 diputados electos por el principio de representación proporcional, provocaría que el Congreso Local tenga un máximo de 29 diputados, de los cuales 21 serían electos por el principio de mayoría relativa y 8 por el de representación proporcional, creando un desequilibrio del 72 y 285, lo cual es desmedido, hace nugatorio el derecho de las minorías y, consecuentemente, vulnera las acciones afirmativas que recientemente fueron impulsadas por los órganos electorales locales.

q. La reforma a la Constitución Local, aleja al pueblo tabasqueño de su derecho a elegir a sus autoridades de manera libre, lo restringe a conformar el Congreso Local bajo premisas distintas a las establecidas en la Constitución General, específicamente a los artículos 35, 36, 39, 40, 41, 99, 116 y 122; se pretende provocar una subrepresentación, un desequilibrio en la representación poblacional y se pretende restringir a las minorías en sus derechos adquiridos de representación.

r. Quinto. Falta de motivación de los actos de autoridad legislativa. La aprobación del decreto es violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, porque no existe una plena motivación que justifique la aprobación del decreto impugnado, toda vez que ésta es errónea, escasa y ambigua, porque es inverosímil justificar la propuesta en el sentido de que se dé cumplimiento a los principios de austeridad, racionalidad y economía. El legislador no entró al estudio de fondo de dicha circunstancia ni expuso vertientes que permitieran a la ciudadanía conocer que dicha propuesta beneficiara la economía estatal, únicamente justificó de manera genérica por lo que el decreto impugnado carece de una motivación reforzada, y en consecuencia, la norma impugnada debe declararse inválida.

s. Aunado a que el decreto que da origen a la norma impugnada no contiene transcripción íntegra de la exposición de motivos del iniciador, lo que deja en estado de incertidumbre a los sujetos de ley.



t. Sexto. Violación de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, la aprobación del decreto que ahora se combate, es violatorio de los artículos 52, 54, 56 y 116, fracción II, de la Constitución Federal. Porque la norma impugnada se aleja significativamente de los fines que persigue el principio de representación proporcional, en el entendido de que por medio del porcentaje, se hace nugatorio el acceso de las fuerzas minoritarias a ocupar una diputación por dicho principio.

u. La reducción del porcentaje llevaría a que diversas fuerzas políticas no alcancen el umbral de votación requerido y no acceder a la representación proporcional, lo que transgrede el derecho humano de los ciudadanos a participar en la vida política y democrática del país, a través de sus representantes, violando el objeto del sistema electoral que busca la pluralidad política en la integración de los colegiados legislativos.

v. El legislador debió determinar si la citada disposición legal controvertida constituye una restricción justificada o no al derecho humano de ser votado, razón por la cual, es necesario llevar a cabo un test de proporcionalidad, para valorar la proporcionalidad de las restricciones legales a los derechos fundamentales.

w. Por otro lado, el derecho aprobado no garantiza la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos que participan en un procedimiento electoral, en tanto que limita la participación de aquellos que lo hacen por conducto de los partidos políticos. En consecuencia, la reducción de los diputados que integran el Congreso Local, viola los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, ya que dicha determinación no puede quedar al libre albedrío del legislador local, sino que el aumento o reducción debe ser proporcional y justificado. Por tanto, el Congreso Local se alejó significativamente de los parámetros señalados en la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, pues si bien este precepto sólo señala un mínimo y no un máximo, esta omisión no genera que quede al libre albedrío y decisión del legislador local.

10. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucional presentada por el presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática con el número de



expediente **140/2021** y turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para fungir como instructor del procedimiento.

11. En diverso acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucional presentada por los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo con el número de expediente **141/2021**, decretó la acumulación del asunto con la diversa acción de inconstitucionalidad **140/2021** y lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que instruyera el procedimiento.

12. Finalmente, mediante acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad presentada por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional con el número de expediente **142/2021**, decretó la acumulación del asunto con las diversas acciones de inconstitucionalidad **140/2021** y **141/2021** y lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

13. Por auto de cuatro de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad **140/2021** y sus acumuladas **141/2021** y **142/2021**, y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tabasco, para que rindieran sus respectivos informes. Además, requirió a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo conducente. Adicionalmente, solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los estatutos vigentes de los partidos accionantes, así como de la certificación de su registro vigente y el señalamiento de quiénes son los actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional.

14. Por otro lado, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuviera a bien expresar por escrito su opinión en relación con las citadas acciones de inconstitucionalidad **140/2021** y sus acumuladas **141/2021** y **142/2021**. Por otra parte, requirió a la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, para que informará a esta Suprema Corte la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.



15. Informe del Poder Legislativo de Tabasco. Mediante escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diputado Jaime Humberto Lastra Bastar, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura al honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, rindió informe en representación del Poder Legislativo Local. Expresó, en síntesis, lo siguiente:

a. Señala que el acto legislativo se encuentra fundado y motivado en términos de artículo 16 constitucional, ya que cumple con las exigencias de un examen de constitucionalidad, no tan sólo ordinaria, sino que también cumple con la motivación reforzada que se actualiza cuando se emiten actos que pueden afectar derechos fundamentales sujetos a protección especial o incidir en otros bienes relevantes desde el punto de vista constitucional.

b. Para demostrar lo anterior, el Poder Legislativo Local transcribe los considerandos del Decreto 300, por el que se emitió la norma general reclamada. Al respecto, estima que el Poder Legislativo cumplió con los requisitos de: i) existencia de antecedentes fácticos para la creación de la norma y ii) justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto.

c. Considera que la medida adoptada por el legislador para reducir el número de diputados por el principio de representación proporcional es constitucionalmente válida e idónea para cumplir con la finalidad que se persigue pues, expone, se pretende que los recursos públicos se administren con eficacia, eficiencia y honradez, para obtener ahorros en el gasto público y destinarlos a el fortalecimiento de programas prioritarios.

d. Sobre las violaciones al proceso legislativo, señala que resulta infundado que la convocatoria que emite la Comisión Permanente tenga el carácter de decreto, ya que el artículo 28 de la propia Constitución Local establece cuáles son las resoluciones que expide el Congreso cuando se encuentra reunido. En ese sentido, considera que hay que distinguir entre las resoluciones que emite el Congreso y las que emiten sus órganos, como lo es la Comisión Permanente.



e. Señala que, en razón de esta distinción, la Constitución Local no ordena que las resoluciones en general, o las convocatorias en particular, que emita la Comisión Permanente, deban ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado, como tampoco que deban remitirse al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

f. Por otra parte, argumentó que, si bien es cierto que el Periódico Oficial del Estado es el órgano de difusión oficial de la entidad, resulta falso que sea obligatorio publicar en dicho medio la convocatoria emitida por la Comisión Permanente, pues estima que no es obligatorio ni constituye un requisito para la validez del procedimiento legislativo hacer dicha publicación.

g. Además, señala que existen diversos medios electrónicos que hoy en día facilitan la transmisión de información, así como la elaboración de decretos a partir de dictámenes que envían las comisiones a los órganos administrativos y técnicos de apoyo legislativo, de manera que no es motivo de sospecha el hecho de que el decreto se haya publicado al día siguiente. Además, destaca que el Decreto 300 fue impreso en una edición de carácter extraordinario.

h. Aunado a lo anterior, expone que es la obligación constitucional del titular del Poder Ejecutivo Local promulgar la norma aprobada por el Congreso del Estado de manera *inmediata*, por lo que no debía estarse a lo dispuesto en un reglamento, sino en lo dispuesto por la Constitución Local, que es una norma de mayor jerarquía.

i. Expone que el proyecto de reforma constitucional se remitió a los diecisiete Ayuntamientos que conforman el Estado de Tabasco, lo cual se confirma con los antecedentes legislativos remitidos a este Alto Tribunal. Para acreditar lo anterior, el Poder Legislativo Local elabora una relación entre los Municipios y el número de oficio mediante el que se envió copia del dictamen aprobado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso Local, así como la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado.

j. Por lo que respecta al cómputo de los votos de los Ayuntamientos y Concejales Municipales, señala que en el acta de la sesión pública extraordinaria celebrada el 25 de agosto del año 2021, se asienta que se recibieron las certificaciones



de las actas de las sesiones de los Ayuntamientos de Balancán, Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata, Huimanguillo, Jalapa de Méndez, Jonuta, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa y Tenosique; así como los Concejos Municipales de Jalapa y Macuspana. En dichas certificaciones se hace constar que todos los órganos municipales aprobaron las reformas constitucionales combatidas, resultando un cómputo a favor de la reforma de 15 Ayuntamientos y 2 Concejos Municipales.

k. Además, observa que en la sesión extraordinaria celebrada el 19 de agosto de 2021, todas las fuerzas políticas tuvieron la oportunidad de oponerse al dictamen de reforma constitucional, tanto en lo general como en lo particular. En lo general, hablaron en contra del dictamen la diputada Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita, así como los diputados Gerald Washington Herrera Castellanos y Carlos Mario Ramos Hernández.

l. Una vez sometido a votación el dictamen en lo general señala que éste resultó aprobado con 27 votos a favor, 7 en contra y 0 abstenciones, por lo que se procedió a la discusión del dictamen en lo particular. Nuevamente, hicieron uso de la tribuna dos diputados, quienes hicieron una propuesta de modificación que no prosperó al obtener sólo 7 votos a favor y 25 en contra.

m. Posteriormente, la representación del Poder Legislativo Local transcribe disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco relativas a los debates y votaciones, de donde concluye que es infundado el argumento del accionante relativo a que un dictamen en lo particular se debe discutir en cada artículo, del menor al mayor.

n. En relación con la violación aducida respecto al proceso de sanción y promulgación del decreto, el demandado argumenta que si bien es un procedimiento que reviste de una cierta solemnidad jurídica, ello no implica que deba llevarse a cabo mediante un procedimiento dificultado.

o. Aunado a lo anterior, expone que no se llevó a cabo la dispensa en el trámite de la iniciativa, sino que fue turnada a la comisión competente para su estudio. Señala que la única dispensa fue la lectura del dictamen en sesión plenaria que fue aprobada por unanimidad de los diputados presentes, ya que con anterioridad les había sido circulada y entregada una copia del mismo.



p. Ahora, respecto a los conceptos de invalidez esgrimidos por los partidos políticos señala que el artículo 41 de la Constitución Federal no establece número, proporción o porcentaje alguno que deba observarse en las leyes locales para fijar la cantidad de diputados que pueden ser electos por el principio de representación proporcional de las entidades federativas.

q. Si bien la correlación entre diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional queda en 72.41/27.58 y la Constitución General fija una proporción del 60/40, lo cierto es que dicha proporción debe observarse para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso Federal y ello no vincula a las Legislaturas Locales.

r. Considera que, en virtud del Pacto Federal, la integración, renovación y función de los Congresos Locales se reservó a los Estados integrantes de la Federación, por lo que forma parte de su libertad configurativa mientras se respete el sistema electoral mixto y el número mínimo de diputados en proporción a la población.

s. Además, señala que la fracción II de artículo 116 constitucional establece que las Legislaturas de los Estados se organizarán en los términos que señalen sus leyes. Al respecto, cita la acción de inconstitucionalidad 67/2015, donde considera que este Pleno determinó que las entidades federativas deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, con el objeto de que participen en la vida política, aunque cada entidad debe valorar cuál es el porcentaje adecuado al efecto.

t. Para apoyar el razonamiento anterior, cita la tesis de jurisprudencia del Pleno de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPOCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."¹

u. Sostiene que los artículos impugnados no se contraponen al principio de progresividad en los derechos político-electorales, puesto que dicho principio

¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 304, registro digital: 160758.



no implica el derecho ciudadano a contar con un mayor número de diputados de representación proporcional, sino que es un mandato de optimización dirigido a las autoridades sobre la manera en que deben interpretarse y protegerse los derechos humanos de los gobernados.

v. Respecto al sufragio universal, considera que dicho derecho puede tener limitaciones que obedezcan a razones prácticas fundadas en el interés general. Por ello, estima que de ninguna manera se violan las disposiciones contenidas en los artículos 35 y 36 constitucionales, pues lejos de contraponerse, se complementan, ya que los derechos políticos electorales que se reconocen a todos los ciudadanos del país se hacen efectivos en la forma que el propio Pacto Federal postula.

w. En cuanto a la circunscripción electoral única, refiere que Tabasco es el último Estado de la República que se pone en la fila de contar con una sola circunscripción plurinominal, lo que no contradice la Constitución Federal. Además, estima que en una sola circunscripción se refleja con mayor precisión la representación proporcional de los habitantes del Estado, que la división del territorio provoca que una circunscripción cuente con mayor número de electores.

x. Respecto al argumento de la accionante de que se viola la proporcionalidad y razonabilidad jurídica, opina que la medida claramente supera un test de razonabilidad. En primer lugar, porque considera que el decreto tuvo un fin legítimo como lo es hacer eficiente el gasto público y la administración de los recursos. En segundo lugar, estima que la reducción impugnada es idónea para lograr el fin perseguido, pues el ahorro que se obtenga con la disminución de diputados de mayoría relativa puede destinarse a la implementación de programas prioritarios.

16. Informe del Poder Ejecutivo de Tabasco. Mediante escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Karla Cantoral Domínguez, en su carácter de titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco y representante jurídico del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, rindió informe en representación del Poder Ejecutivo Local.



a. En primer lugar, expone que el decreto que promulgó se encuentra plenamente apegado a los principios de fundamentación y motivación que deben tener las normas. Aduce que, a diferencia de la motivación ordinaria, el decreto en cuestión cumple también con la motivación reforzada, ya que no se limita a citar sólo en forma mínima o suficiente cuáles son los motivos y fundamentos de la reforma a la Constitución del Estado de Tabasco.

b. En ese sentido, señala que el H. Congreso del Estado efectuó un balance cuidadoso entre los elementos que se consideran como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma y los fines que se pretenden alcanzar.

c. Aduce que la regla de proporción del 60 y 40 por ciento entre los diputados electos por los principios de mayoría relativa y los de representación proporcional, no constituye una regla de carácter obligatorio para las Legislaturas Locales.

d. En ese sentido, señala que sí se respetaron otras reglas como lo son: el número de representantes de las Legislaturas debe ser proporcional al de sus habitantes, la integración será conforme al sistema electoral mixto, deben respetarse los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación.

e. Por ello, dice, se puede afirmar que el Congreso de Tabasco goza de libertad configurativa en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f. Respecto a las violaciones que califica de legalidad del proceso legislativo, menciona que la iniciativa del Decreto 300 fue presentada con fecha 16 de agosto del 2021, ante la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tabasco, por tratarse del periodo de receso tal como lo establece el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

g. La iniciativa fue objeto de análisis y estudio para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual, tratándose de una iniciativa que pretende reformar la Constitución Local, tuvo competencia para tales efectos, la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales.



h. Una vez realizado el dictamen, se turnó a la Comisión Permanente para que ésta la turnara para su discusión al Pleno a través de la convocatoria para sesión extraordinaria de acta número 291. De esa forma, el 19 de agosto de 2021 se desarrolló la sesión extraordinaria con motivo de la discusión y aprobación del dictamen.

i. Respecto de la cantidad necesaria de diputados del Congreso de Tabasco, para aprobar la reforma era necesaria dos terceras partes de la totalidad que lo integran. Destaca que, al momento de la discusión y aprobación del dictamen correspondiente, la Constitución Local contemplaba la existencia de 35 diputados electos, siendo que en la sesión de 19 de agosto de 2021 estuvieron presentes 33 diputados, por lo que existió quórum para la discusión y aprobación.

j. Dice que una vez aprobado el orden del día, se procedió a la lectura, discusión y aprobación del dictamen de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales. Primero, se discutió en lo general, donde participaron para manifestarse en contra del decreto la diputada Dolores del Carmen Gutiérrez Zurita y los diputados Gerald Washington Herrera Castellanos y Carlos Mario Ramos Hernández. En lo general, el dictamen se aprobó con 33 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

k. Posteriormente, se solicitó a las diputadas y diputados que desearon reservar algún artículo en lo particular, se anotaran para participar, se dio uso de la voz a los dos diputados y se votó la modificación propuesta por ellos, obteniendo 7 votos a favor, 25 en contra y 1 abstenciones. Por lo que el diputado presidente declaró desechada la propuesta de modificación y tuvo aprobar en su totalidad los artículos materia de la reforma. Asimismo, ordenó remisión de la copia autorizada del dictamen aprobado a los 15 Ayuntamientos y 2 Concejos Municipales del Estado de Tabasco.

l. En sesión pública ordinaria de la Comisión Permanente correspondiente al 24 de agosto de 2021, mediante acta número 295, punto VII, se aprobó la convocatoria a un cuarto periodo extraordinario de sesiones del Segundo Receso de la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso de Tabasco. Se acordó que iniciaría a las 12:00 horas del 25 de agosto de 2021.



m. Señala que, en dicha sesión, mediante acta 296 y en el punto V del orden del día se dio cuenta del cómputo de votos de los Ayuntamientos y Concejos Municipales. El cómputo realizado por la diputada primera secretaria dio como resultado que la totalidad de los 15 Ayuntamientos y 2 Concejos Municipales del Estado habían aprobado la reforma constitucional.

n. Posteriormente, dice que el diputado presidente declaró aprobadas las reformas a la Constitución Local y ordenó la emisión del decreto al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Sin que resulte violatorio del procedimiento que éste haya publicado el Decreto 300 al día siguiente, pues considera que ya había sido ampliamente discutido desde que se presentó la iniciativa el 16 de agosto de 2021, siendo la promulgación y publicación un trámite administrativo y de forma, y la discusión un proceso con valores sustantivos que se respetaron en la especie.

o. Discute que el decreto impugnado no viola los parámetros de la Constitución General, pues dice que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se dispone para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Para apoyar su argumentación, cita las acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 y, por analogía, la diversa 97/2016 y su acumulada 98/2016.

p. Respecto a la supuesta violación al derecho al voto, el Poder Ejecutivo Local expone que no se vulnera porque los diputados que son electos por el principio de representación proporcional no son elegidos por el voto directo de los gobernados, sino del resultado de una fórmula de proporcionalidad.

17. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mediante escrito presentado el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la opinión solicitada por el Ministro instructor en los términos siguientes:

a. Respecto a supuestas irregularidades del proceso legislativo esgrimidas por el Partido Revolucionario Institucional, la Sala Superior considera que no es



precedente emitir opinión en torno a violaciones al procedimiento legislativo, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en materia electoral. En esas condiciones, dado que los conceptos de invalidez sintetizados cuestionan únicamente violaciones al procedimiento legislativo de creación del decreto impugnado, como lo son las irregularidades en la convocatoria y cómputo de votos, dicho planteamiento no da lugar a la opinión especializada de esta Sala Superior.

b. Respecto a la reducción del número de diputaciones de representación proporcional, porque no guarda una correcta distribución con el principio de mayoría relativa, los tres partidos promoventes de las acciones refieren diversas violaciones con la modificación al artículo 12, segundo párrafo. Esta Sala Superior advierte que se hacen dos clases de argumentaciones principales, en primer lugar, por la reducción del número de diputaciones y, en segundo lugar, la proporcionalidad entre la distribución del número de diputaciones entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En relación con el tema de reducción de diputaciones respecto al número de habitantes en términos del artículo 116 constitucional, esta Sala Superior considera que dicha temática ya fue materia de análisis por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 103/2015, en la que precisamente se analizó el tema de proporcionalidad en la reducción del número de diputaciones de un Congreso Local –Tlaxcala–, en relación con la población de la entidad. De manera que los elementos para analizar si la reducción del número de diputaciones en el Congreso de Tabasco es constitucional, están definidos en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada, que resolvió la reducción de diputaciones en Tlaxcala, por lo que esta Sala Superior advierte que el tema ya fue materia de análisis por el Alto Tribunal.

En cuanto a la segunda temática, esto es, la distribución del número de diputaciones entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ya que la reducción se realizó únicamente en las diputaciones que son asignadas por el principio de representación proporcional, lo que tiene como consecuencia que de las veintinueve diputaciones, veintiuno se eligen por mayoría relativa lo que equivale a un porcentaje de 72.41 % del total del Congreso Local, mientras que ocho se asignan por representación proporcional que equivale a un porcentaje de 27.58 %.



Sobre dicho tema, esta Sala Superior opina que del análisis integral de los conceptos de invalidez relativos a la proporción de diputaciones de mayoría y representación proporcional la porción normativa impugnada resulta inconstitucional.

El párrafo segundo del artículo 12 de la Constitución de Tabasco, establece que el Congreso se compone por veintinueve diputaciones, de las cuales, veintiuno serán electas según el principio de mayoría relativa y ocho diputaciones por el principio de representación proporcional.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que, en la conformación del Congreso de Tabasco, tomando como base los porcentajes correspondientes a las diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional (60/40), ambos principios se alejan significativamente de la referencia de la Constitución General (72.5/27.5).

Así, al existir una desproporción entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional se genera un desequilibrio entre el límite de diputaciones a que puede acceder una fuerza política y el número de integrantes de mayoría relativa, lo cual también es contrario a las bases establecidas en la tesis P./J. 69/98 emitida por la Suprema Corte, cuyo rubro es: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL." Cabe precisar que, si bien la tesis P.J. 69/98 interpreta los artículos 52 y 54 constitucionales, lo cierto es que en dichas tesis de jurisprudencia se establecieron, en principio, bases generales para la representación proporcional aplicable para cualquier órgano legislativo. Por lo expuesto es que se opina que la porción normativa impugnada resulta inconstitucional.

c. Reducción a una sola circunscripción plurinominal. El Partido Revolucionario Institucional señala que el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución de Tabasco es inconstitucional, porque al reducir a una circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio del Estado, genera una subrepresentación poblacional, ya que se agrupan a Municipios con características geográficas y poblaciones distintas y dejan de tener la representación correspondiente en el Congreso Local, provocando que las poblaciones de dichas regiones no encuentren representatividad con el diputado de la región que les corresponda, generando como consecuencia que Municipios como el centro, deje sin repre-



sentatividad a los Municipios como los de la región de ríos que mantienen una densidad poblacional menor.

La Sala Superior considera que del análisis integral de los conceptos de invalidez relativos a la proporción de diputaciones de mayoría y representación proporcional, se opina que la porción normativa impugnada es constitucional. Esto, porque como se ha puntualizado, la Suprema Corte ha considerado en materia de representación proporcional que las entidades federativas tienen libertad configurativa para legislar, siempre que observen los parámetros que se prevén en la Constitución en los artículos 52, 54 y 116.

En el caso, se considera que la porción normativa en estudio no vulnera lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución, dado que es simplemente la manera de delimitar, circunscribir o reducir algo a ciertos límites o términos. Además, no se provoca un desequilibrio en la representación, ya que al concentrarse todas las curules por el principio de representación proporcional en una sola asignación, se asegura el cumplimiento al principio de proporcionalidad previsto en el citado artículo 116, fracción II, de la Constitución General, es decir, que cada voto emitido tenga el mismo valor.

d. Derecho de participación en la asignación de representación proporcional con independencia de los triunfos de mayoría relativa. El Partido del Trabajo señala que el artículo 14, segundo párrafo, fracción II, de la Constitución de Tabasco al establecer que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, podría ser constitucional al emitirse la legislación reglamentaria, en el caso de que se prevea que se otorgue una curul a cada partido político por el solo hecho de alcanzar el porcentaje mínimo –asignación directa–, sería ilusoria y desproporcional la disposición ya que con ocho diputaciones, se agotaría al haber demasiados partidos políticos, por lo cual, no habría lugar a una distribución mediante el cociente natural y resto mayor, de ahí que se desnaturalice el principio constitucional de representación proporcional.

En opinión de la Sala Superior, la porción normativa impugnada es acorde con la Constitución General, en particular con los principios y valores subyacentes al principio de representación proporcional.



En ese sentido, dado el carácter sistemático de los elementos que conforman el sistema de representación proporcional, debe tenerse presente que la aplicación de los citados límites de orden constitucional, de sobrerrepresentación y subrepresentación, se realiza teniendo en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional obligatorio para los Estados de la República, en específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos legislativos.

Con esta perspectiva, en términos generales, el tope previsto para la sobrerrepresentación de los partidos políticos, regulado en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, y reproducido en el numeral 14, fracción V, de la Constitución de Tabasco, estriba en que ningún partido político podrá contar con un número que representen un porcentaje del total de la Legislatura Local que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación estatal emitida, además de establecer en la fracción IV de dicha disposición local que en ningún caso, un partido político podrá contar con más de veintidós diputaciones por ambos principios. Por tanto, dichos límites deben ser observados con independencia de que un partido político tenga derecho de participar en la asignación.

e. Adecuación normativa relacionada con la reforma constitucional. El Partido del Trabajo refiere que el artículo tercero transitorio, el cual regula ciento ochenta días para realizar las reformas necesarias a la legislación que corresponda, y señala que dependerá de la manera en que se realicen tales reformas ordinarias, saber cuál es la secuela o posibles escenarios perniciosos de la reforma.

La Sala Superior considera que no ha lugar a hacer un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de dicha disposición, al no precisarse argumentos de por qué propiamente sería inconstitucional dicha norma, habida cuenta que la disposición impugnada no contiene una modificación en materia electoral en sí misma que pudiera ser impugnada.

En ese sentido, tal disposición solamente mandata a que el legislador realice las adecuaciones a la normativa local que resulten necesarias, derivado de la reforma en materia electoral contenida en el decreto controvertido. Por tanto, dicha modificación reglamentaria no es autónoma, sino que depende de la cons-



titucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas en materia electoral contenidas en el decreto impugnado.

18. Informe de la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Mediante oficio de veintidós de octubre de dos mil veintiuno, recibido a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el maestro Armando Antonio Rodríguez Córdova, secretario ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, por instrucciones de la Licenciada María Elvia Magaña Sandoval, consejera presidenta provisional de ese órgano electoral, dio cumplimiento al auto de fecha cuatro de octubre de dos mil veintiuno, emitido en la acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021, promovida por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario Institucional, en el que se requería a dicha autoridad administrativa informar la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

19. En ese sentido, informó que de conformidad con los artículos 111 y 165 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, el próximo proceso electoral ordinario iniciará en la primera semana de octubre del año dos mil veintitrés, la cual comprende del domingo primero al sábado siete.

20. Pedimento de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.

21. Pedimento de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló pedimento.

22. Requerimiento al consejero presidente del instituto nacional. Mediante escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el maestro Gabriel Mendoza Elvira, director jurídico del Instituto Nacional Electoral, desahogó el requerimiento formulado mediante acuerdo de cuatro de octubre de dos mil veintiuno respecto de la documentación de los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario Institucional.

23. Alegatos del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Mediante escrito presentado el catorce de diciembre de dos mil veintiuno en la Oficina de



Certificación Judicial y Correspondencia, Joel Alberto García González, en su calidad de delegado del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, expuso en esencia los siguientes alegatos:

a. La acción de inconstitucionalidad **140/2021**, resulta improcedente en virtud que fue presentada extemporáneamente, dado que su escrito original fue presentado hasta el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, a pesar de que el decreto impugnado fue publicado el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, corriendo el plazo a partir del día siguiente hasta el día veinticinco de septiembre de dos mil veintiuno en que feneció.

b. La acción de inconstitucionalidad **141/2021**, resulta improcedente toda vez que la demanda fue presentada en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación por una persona que carece de la representación legal del Partido del Trabajo; que fue firmado por sólo catorce de los diecisiete integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional de dicho partido. Como la representación legal es colectiva, es improcedente que sólo uno de sus integrantes se arroge dicha representación cuando sus estatutos no se lo permiten, sin que obste la cesión de la representación del colectivo en favor de uno de sus integrantes, por no autorizarlo los estatutos del partido accionante. Por tanto, todos los firmantes debieron presentarla en línea y no limitarse a firmar el documento.

c. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, resulta improcedente ya que fue presentada extemporáneamente, pues la demanda presentada con la firma electrónica del representante legal del partido accionante se hizo hasta el día veintiséis de septiembre de dos mil veintiuno, cuando el plazo para interponerla había vencido el día veinticinco de ese mes y año, un día antes, siendo que el decreto impugnado se publicó el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, constando que el mes de agosto cuenta con treinta y un días.

d. Las tres acciones de inconstitucionalidad acumuladas son improcedentes en la parte en que alegan violación a derechos humanos, cuando la Ley Suprema sólo autoriza a los partidos políticos a ejercitar la acción de inconstitucionalidad únicamente en contra de las leyes que vulneren los derechos humanos. Esto es así, ya que los derechos políticos electorales sólo los pueden ejercer los ciudadanos mayores de edad, en tanto que los derechos humanos aplican



a todos los seres humanos, incluso desde su concepción y hasta después de su muerte.

e. En cuanto al fondo, para el caso de calificarse como procedentes las acciones que nos ocupan, es evidente que las mismas resultan infundadas, ya que son válidas las normas generales impugnadas al estar debidamente fundadas y suficientemente motivadas acorde al artículo 16 constitucional; incluso con motivación reforzada como se desprende de la parte considerativa del decreto; máxime que la medida adoptada por el legislador es constitucionalmente válida e idónea para cumplir con la finalidad que se persigue y mínimamente proporcional, puesto que se desprende que los recursos públicos se administren con eficacia, eficiencia, honradez y economía para la racionalización del gasto público y así obtener ahorros para destinarlos a fortalecer el desarrollo de programas prioritarios mediante los cuales se pretende mejorar la calidad de vida y propiciar el bienestar de los habitantes.

f. Resultan infundados los conceptos de invalidez planteados por los partidos accionantes especialmente por lo siguiente. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, en la parte referida a la violación del proceso legislativo, está equivocada. Las convocatorias a periodo extraordinario de sesiones del Pleno del Congreso que represento, emitidas por la Comisión Permanente, deben ser publicadas para tener obligatoriedad. De acuerdo con la Constitución del Estado de Tabasco, las leyes y reglamentos aplicables en la materia, sólo obligan a que las resoluciones del Congreso sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado. También es falso que se haya omitido enviar el proyecto de reformas a la Constitución Local a los 17 Ayuntamientos de la entidad, como se constata en el expediente de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. También consta en el expediente el cómputo de los votos de los 17 Ayuntamientos. Aunado a lo anterior, la discusión de los artículos impugnados en lo particular se hizo en los términos y las reglas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. En cuanto a la sanción, promulgación y publicación impugnada por el partido accionante es evidente que se cumplió en los términos que exigen la Constitución Local, las leyes y reglamentos aplicables al caso.

g. La acción de inconstitucionalidad **140/2021**, también es infundada, pues quedó demostrado que el decreto impugnado cumple con la motivación legis-



lativa reforzada, además que tampoco viola el artículo 41 de la Constitución Federal porque, conforme a la tesis jurisprudencial del Alto Tribunal, el derecho que se otorga a los partidos nacionales para participar en toda clase de elecciones debe atender a las prescripciones que rijan el ámbito al que corresponde el proceso electoral de que se trate, pues la integración del organismo electoral de cada Estado debe regularse por la Legislatura Local, conforme al numeral 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

h. La acción de inconstitucionalidad **141/2021** es infundada, pues quedó evidenciada que la regla federal del 60/40 no es absoluta ni extensiva, ya que el artículo 52 constitucional no vincula a las Legislaturas Locales, sino el artículo 116, fracción II, del Pacto Federal que obliga a las Legislaturas Estatales a integrarse con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, dejando libertad de configuración a los propios Estados para determinar el número que integren los Congresos, sobre la base mínima del núcleo de habitantes establecidas en la misma cláusula federal. El decreto impugnado cumple con los estándares establecidos por el Alto Tribunal en las diversas acciones de inconstitucionalidad resueltas en torno al mismo tema.

i. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, en su segundo concepto de invalidez, es igualmente infundada, pues quedó acreditado que el decreto impugnado cumple con los principios de certeza, imparcialidad y legalidad de la función estatal electoral. Al amparo de la fracción II del artículo 116 constitucional que concede libertad de configuración legislativa para determinar el número de diputados que integren una Legislatura, como lo es el número mínimo de diputados con relación al número de habitantes, para ser electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

j. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, en su tercer concepto de invalidez, es infundada. El decreto impugnado no vulnera la participación electoral de los partidos políticos, pues no les limita la potestad de postular candidatos por las vías de mayoría relativa y de representación proporcional. Además, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, conforme al artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto.



k. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, en su cuarto concepto de invalidez, por tratar el mismo tema que el punto que precede, se alega lo dicho en el mismo.

l. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, en su quinto concepto de invalidez, es infundada al quedar evidenciado que el decreto impugnado y su proceso legislativo cuentan con motivación legislativa, incluso con motivación reforzada como ha quedado demostrado a lo largo del ocursu.

m. La acción de inconstitucionalidad **142/2021**, en su sexto concepto de invalidez, es infundada al demostrarse que el decreto combatido supera el test de proporcionalidad y razonabilidad jurídica en términos del artículo 116 constitucional, por ser aplicable a las Legislaturas Estatales. Además, las fuerzas minoritarias no están condenadas a obtener sólo curules de representación proporcional, pues en ejercicio del derecho de igualdad electoral que se ejerce libremente en nuestro Estado, todos los partidos políticos pueden obtener curules de mayoría relativa.

24. Alegatos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco. Mediante escrito presentado el catorce de diciembre de dos mil veintiuno a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Karla Cantoral Domínguez, en su calidad de titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, expuso en esencia los siguientes alegatos:

a. Los promoventes de la acción tildan de inconstitucional el Decreto 300, por el que se reforman y derogan diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, edición 2020, extraordinario 7a. época, consideran que dicha norma contraviene el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal. Sin embargo, la norma impugnada no contraviene los principio y contenidos de la Constitución Federal, en razón de que, en primer lugar, la reducción de 35 a 29 diputados es congruente con el parámetro constitucional respecto del número de habitantes. Cabe mencionar que en la opinión emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo que la "disposición cuestionada no resultaba inconstitucional porque la reducción de treinta



y cinco a veintinueve diputaciones del Congreso de Tabasco, es un número que respeta el parámetro contenido en el artículo 116, fracción II, primer párrafo". Asimismo, determinó que dicha cifra está "por encima de la regla de que conforme al mayor número de habitantes debe estar integrado por al menos once diputados, por lo que se respeta el criterio de que el número de representantes debe ser proporcional al de habitantes de cada Estado".

b. En segundo lugar, el porcentaje que se obtiene de diputados por mayoría relativa y los diputados por el principio de representación, es proporcional y congruente con el parámetro establecido por la doctrina jurisprudencial.

c. Subraya que la Constitución Federal no delimita o determina de manera específica un porcentaje respecto de los diputados por mayoría relativa y diputados por el principio de representación para las entidades federativas, no obstante, la doctrina jurisprudencial en la tesis 74/2003, ha señalado que ante dicha ausencia, se debe considerar lo estipulado en los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal. Es así que lo dispuesto en los mencionados artículos, no debe entenderse como un valor fijo, sino orientador de lo que corresponde al principio de proporcionalidad.

d. Concatenado con lo anterior, es menester considerar que en jurisprudencia más reciente (acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015) el Pleno de la Suprema Corte estableció que "las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; ... los Congresos Locales gozan de libertad configurativa para establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del Poder Legislativo Local".

e. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su opinión sostuvo que "es inconstitucional la reforma al segundo párrafo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco del Decreto 300 ...", en razón de que la "conformación del Congreso de Tabasco, tomando como base los porcentajes correspondientes a las diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional (60/40), ambos principios se alejan significativamente de la referencia de la Constitución General".



f. La opinión sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se estima errónea en su apreciación en cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del decreto impugnado por lo que hace a ese tema específico, toda vez que su argumento se sustenta en una tesis jurisprudencial del año 2003. Sin embargo, después del trascendental cambio de paradigmas que hubo en materia constitucional en el año 2011, el Pleno de la Suprema Corte rectificó este criterio. Por ende, la regulación del decreto impugnado forma parte de la libertad y soberanía otorgada por la Constitución General, en su artículo 116, fracción II.

g. En esas circunstancias, se debe destacar que no existe mandato constitucional al cual el artículo 12 tildado de inconstitucionalidad puede contradecir o violentar, máxime que su creación obedece a la facultad constitucional de las entidades federativas de legislar sobre dicho tema; además, el precepto constitucional, en obediencia a la doctrina jurisprudencial que sostiene que el artículo 52 constitucional debe ser un parámetro para las entidades federativas, toma como referencia el balance proporcional y regula de manera racional el porcentaje de las diputaciones. De lo cual es importante subrayar que dicho criterio no impone como regla fija el porcentaje de 60/40, sino un parámetro orientador para que las entidades federativas, en el uso de su libertad de configuración, puedan legislar al respecto.

h. Bajo ese umbral, es loable concluir que el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, no violenta el principio de proporcionalidad y evita la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, puesto que el valor porcentual entre los diputados por mayoría relativa y los diputados por el principio de representación proporcional, corresponde al 72.41 % y 27.58 % (respectivamente). Escenario que se asemeja a los porcentajes analizados en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, en la que el Pleno de la Suprema Corte determinó que "los porcentajes que se obtienen en el ejercicio elaborado, no resultan irrazonables ya que, además de que reflejan una verdadera representatividad, otorgan una importante participación a los ... de representación proporcional dentro de la toma de decisiones y negociaciones ...".



25. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente, y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

26. 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 f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley electoral local corresponde a la reformada, adicionada y derogada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

27. El Partido de la Revolución Democrática impugna el Decreto 300, No. 5108, publicado en el suplemento F, edición 220, época 7a., publicada en el Periódico Oficial de fecha veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, mediante el cual reforma el segundo párrafo del artículo 12; los párrafos primero y tercero, fracciones I, II, III, VI del artículo 14; y se derogan el párrafo segundo del artículo 14 y el párrafo segundo del artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

28. Por su parte, el Partido del Trabajo impugna del mismo Decreto 300, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Tabasco, en específico, el contenido normativo de su artículo 12, párrafo segundo, así como sus transitorios tercero y cuarto.

29. Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional impugna el mismo Decreto Número 300, expedido por la LXIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial Número 220 de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.



III. OPORTUNIDAD

30. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,² el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente. Asimismo, dicho precepto dispone que si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

31. Ahora bien, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tabasco hacen valer la causal de improcedencia consistente en la extemporaneidad de las demandas. Por ello, este Pleno se abocará a su estudio en este apartado, pues la oportunidad de la acción constituye un aspecto de estudio preferente.

32. En primer lugar, respecto a las demandas promovidas por el Partido del Trabajo y el Partido Revolucionario Institucional –respectivamente, con los números de expediente 141/2021 y 142/2021– los Poderes Locales estiman que se presentaron fuera del plazo previsto en la ley reglamentaria. Desde su perspectiva, esta Suprema Corte de Justicia ya se ha pronunciado sobre la interpretación del primer y segundo párrafo, del artículo 60 de dicha ley y consideran que llegó a la conclusión de que, **en materia electoral**, todos los días son hábiles, incluso si el último día del plazo para presentar acción de inconstitucionalidad termina en día inhábil.

33. Pues bien, ciertamente, en materia electoral todos los días son hábiles por disposición expresa de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, y así lo ha reiterado este Pleno.

34. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2001³ y sus acumuladas 16/2001 y 17/2001, este Tribunal Pleno determinó que, atendiendo

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."

³ Resuelta en sesión de dieciséis de abril de dos mil uno por unanimidad de once votos de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón,



al segundo párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria, que dispone que en materia electoral todos los días son hábiles, el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe realizarse en el entendido de que la demanda debe presentarse antes o durante el día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil. Razonamiento que se reflejó en la jurisprudencia P./J. 81/2001,⁴ de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL. Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente."

35. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que de la interpretación armónica del artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria se advierte que el objetivo del establecimiento de un procedimiento breve cuando se trata de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel.

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 81/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, junio de 2001, página 353, registro digital: 189541.



obedece a que haya claridad y celeridad sobre cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral.⁵

36. Bajo estas consideraciones, este Alto Tribunal considera que la demanda del Partido Revolucionario Institucional es extemporánea.

37. El plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del viernes veintisiete de agosto de dos mil veintiuno al sábado veinticinco de septiembre del dos mil veintiuno**, por lo que, si la demanda del Partido Revolucionario Institucional se presentó el veintiséis de septiembre del mismo año, entonces **es extemporánea**.

38. Lo anterior es así porque de la certificación que se encuentra en autos se advierte que la demanda se envió, a través del SESCJN, a las 0:00 horas del día veintiséis de septiembre de dos mil veintiuno y se recibió a las 0:01:09 horas del mismo día.

39. No es obstáculo para concluir lo anterior que la demanda haya sido admitida sin advertir dicho motivo de improcedencia, pues lo cierto es que en el propio acuerdo de admisión se le dio trámite con la reserva de que posteriormente se pudiera advertir la actualización de una causal de improcedencia.⁶

⁵ Véase lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001. Resueltas en sesión de veintiocho de enero de dos mil dos por mayoría de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel. Votó en contra el Ministro Gudiño Pelayo.

⁶ En efecto, de la página 4 del acuerdo de cuatro de octubre de dos mil veintiuno se señaló lo siguiente: "En la acción de inconstitucionalidad 142/2021, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, se puede advertir del acuse de envío a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Sistema Electrónico (SESCJN), con el que se presentó el escrito inicial de demanda, fue recepcionado a las 0:00 del veintiséis de septiembre de dos mil veintiuno; y posteriormente, el mismo escrito suscrito de manera física se exhibió en el 'Buzón Judicial Automatizado', el veintiocho de septiembre siguiente, en el que la referida Oficina de Certificación Judicial de este Alto Tribunal lo registró bajo el folio 015145.

"Atento a lo anterior, **sin perjuicio de los motivos de improcedencia que puedan advertirse de manera fehaciente al momento de dictar sentencia**, se admiten a trámite la acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021, promovidas, respectivamente, por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Revolucionario Institucional,



40. Por otro lado, la demanda del Partido del Trabajo es **oportuna**, pues se presentó el veinticinco de septiembre de dos mil veintiuno.

41. Ahora bien, respecto a la demanda presentada por el Partido de la Revolución Democrática, y que corresponde a la acción de inconstitucionalidad 140/2021, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tabasco alegan que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los artículos 21, fracción II, y 60, todos de la ley reglamentaria de la materia.

42. Lo anterior es **fundado**, pues como indican los representantes de los Poderes Locales, la demanda –en original– se presentó fuera del plazo previsto por la ley.

43. En efecto, este Tribunal observa que el escrito de demanda del PRD se recibió el veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, se trató de un escrito en copia simple.

44. Precisamente, del proveído presidencial de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, dictado por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que refirió la promoción que dio lugar a este asunto y que fue registrada con el folio 015006, se advierte que expuso "... *para los efectos a que haya lugar que de la lectura integral del escrito de cuenta, se aprecia que se trata de una **copia simple**, lo que se corrobora con el contenido de la certificación asentada por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, al momento de asentar el registro de recibido del escrito inicial y los anexos que se acompañan en este medio de control constitucional*".

45. El escrito de demanda suscrito con la firma autógrafa de la persona legitimada para promover la demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentado posteriormente, hasta el cuatro de octubre de dos mil veintiuno,

toda vez que se trata de asuntos en materia electoral, que deben tramitarse de manera expedita en términos de la ley reglamentaria de la materia."



como se advierte del razonamiento asentado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia en el escrito de cuenta con folio 015374.

46. En ese sentido, y toda vez que las demandas tienen que presentarse ante este Alto Tribunal en original,⁷ entonces es claro que la presentación de la demanda, en este caso, resulta extemporánea.

47. Por tanto, y al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria, en relación con los diversos 21, fracción II y 60, lo procedente es **sobreseer** por cuanto hace a las acciones de inconstitucionalidad 140/2021 y 142/2021, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.

IV. LEGITIMACIÓN

48. Partiendo de lo resuelto en el apartado anterior, se procede a analizar la legitimación del Partido del Trabajo.

49. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁸ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias

⁷ De conformidad con el artículo 136 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual es de aplicación supletoria de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia.

Artículo 136 del Código Federal de Procedimientos Civiles. "Los documentos privados se presentarán originales y, cuando formen parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señalen los interesados."

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."



nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia⁹ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

50. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
- c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

51. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita este supuesto procesal** en la presente demanda de acción de inconstitucionalidad con base en las siguientes consideraciones.

⁹ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



52. En primer lugar, debe destacarse que del oficio número INE/DJ/10926/2021, firmado por Gabriel Mendoza Elvira, director jurídico del Instituto Nacional Electoral, y de los documentos anexos a éste, se advierte que el Partido del Trabajo cuenta con registro como partido político nacional.

53. Ahora, los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales aducen que la demanda fue presentada en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación por una persona que carece de representación legal; que fue firmado por sólo catorce de los diecisiete integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional de dicho partido. Estima que, dado que la representación legal es colectiva, es improcedente que sólo uno de sus integrantes se arrogue dicha representación cuando sus Estatutos no se lo permiten, sin que obste la cesión de la representación del colectivo en favor de uno de sus integrantes, por no autorizarlo los Estatutos del Partido accionante. Por tanto, considera que todos los firmantes debieron presentarla en línea y no limitarse a firmar el documento.

54. A juicio de este Alto Tribunal, lo alegado por los poderes locales es **infundado**, como se explica a continuación.

55. El artículo 44, inciso c), de los Estatutos del Partido del Trabajo¹⁰ dispone que la Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. Asimismo, este precepto, en su inciso a),¹¹ prevé que la Comisión Coordinadora Nacional tendrá la facultad de ejercer la representación política y legal del Partido

¹⁰ "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional: ... c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

¹¹ "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional: ... a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoros nacionales y de las Entidades Federativas, así como a los candidatos Federales, Estatales, de la Ciudad de México, Demarcaciones territoriales y Municipales cuando lo obligue las Legislaciones Electorales vigentes o así se considere necesario."



del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial, así como para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente.

56. Aunado a ello, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido,¹² la Comisión Nacional se integra con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, siendo la representación política y legal del partido y de su dirección nacional; además todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y la firma de la mayoría de sus integrantes.

57. Ahora bien, de acuerdo con la certificación anexa al oficio remitido por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes diecisiete miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, María del Consuelo Estrada Plata, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Oscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza, Rubén Aguilar Jiménez y Sonia Catalina Álvarez.

58. Atendiendo a esta integración, se tiene que en el documento de demanda presentado electrónicamente se reflejan las firmas autógrafas de catorce de los referidos diecisiete integrantes del Comité Nacional. Además, consta que dicho escrito fue presentado ante esta Suprema Corte de manera electrónica mediante el uso de la firma electrónica de Pedro Vázquez González.

¹² **Artículo 43.** La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ningún caso habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional Ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación, de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."



59. Escrito de demanda que fue acompañado de un acuerdo de fecha once de junio de dos mil veinte, emitido por la propia Comisión Coordinadora Nacional del Partido de Trabajo (aprobado y firmado por 13 votos) con fundamento en el artículo 44, incisos a), b), numeral 3, y e), de sus estatutos internos, a través del cual se otorgó a Pedro Vázquez González y/o a José Alberto Benavides Castañeda (de manera indistinta) mandato y/o representación de esa Comisión Nacional para promover mediante el uso de su firma electrónica las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral que hubieran sido firmadas por los integrantes de esa Comisión Nacional.

60. Lo anterior ya que, si bien la representación del partido en acciones de inconstitucionalidad es colegiada, el uso de la firma electrónica es una situación singular que puede ser autorizada por la Comisión Nacional de conformidad con los estatutos del partido. Por ende, mediante oficio PT-CEN-CCN-13/2020, la Comisión Nacional autorizó ese mandato y/o representación para la presentación formal del documento mediante esa vía electrónica.

61. En consecuencia, dado que en el caso es notorio que existe aprobación por parte de la mayoría de los integrantes de la Comisión Nacional del aludido Partido del Trabajo para promover la demanda (ante la presencia de su firma autógrafa en el documento remitido) y toda vez que se otorgó representación a uno de sus integrantes para presentar el respectivo escrito mediante el uso de su firma electrónica ante esta Suprema Corte, se tiene por **acreditada la legitimación procesal** de la persona que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en representación del PT.

62. En términos similares se resolvió la acción de inconstitucionalidad 164/2020 por este Tribunal Pleno.¹³

¹³ Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras y señores Ministros por lo que hace al apartado de legitimación.

Cabe recalcar que no es obstáculo que en dicho asunto se haya analizado la presentación de la demanda en el contexto de pandemia generada por el virus COVID-19, pues si bien los plazos y la forma de presentación de las demandas se vieron modificados por circunstancias de fuerza mayor, lo cierto es que no existe restricción alguna para que, una vez extintas las medidas tomadas por este Alto Tribunal ante la emergencia sanitaria, los partidos políticos decidan continuar con la presentación electrónica de sus demandas, más aún si se realiza de conformidad con la normativa vigente y los estatutos que los rigen.



63. Así, en el caso se cumplen con todos los requisitos previstos de acuerdo con lo siguiente:

a) El partido político nacional cuenta con registro ante el Instituto Nacional Electoral.

b) De las constancias que obran en autos se desprende que el accionante promueve la demanda por conducto de su dirigencia nacional: la Comisión Coordinadora Nacional.

c) Las personas quienes suscriben la demanda en su nombre y representación cuentan con facultades para ello de acuerdo con la normatividad aplicable, los estatutos del partido y los documentos que acreditan la personalidad con la que actúan.

d) Los artículos 12, segundo párrafo; 14, párrafos primero y segundo, fracciones I, II, III y VI, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformados mediante Decreto No. 300, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el 26 de agosto de 2021, son de naturaleza electoral, en tanto señalan la composición del Congreso Local, la frecuencia de las elecciones de diputaciones y la forma en que se realizarán; la forma en que se realizará la elección de diputados propietarios y suplentes según el principio de representación proporcional, la extensión territorial que comprenderá la circunscripción plurinominal única, la forma en que se puede obtener el registro de la lista de candidatos, el requisito para participar en la asignación de diputados de representación proporcional y su procedimiento.

64. En consecuencia, se tiene por **acreditada la legitimación activa**, por lo que se procede con el análisis del resto de las casusas de improcedencia planteadas por las autoridades emisora y promulgadora.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

65. Previo al estudio de fondo del asunto y de los conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno analizará las causales de improcedencia que hagan valer las partes en la presente acción, o bien, las que se adviertan de oficio.



66. Es pertinente recordar que algunas de las causales de improcedencia esgrimidas por los Poderes Locales ya se analizaron en apartados precedentes de este fallo. Tal fue el caso de la extemporaneidad de las demandas, así como la causal de improcedencia consistente en la falta de legitimación activa del Partido del Trabajo.

67. Por ello, se procede al estudio de las restantes causales de improcedencia que se hicieron valer.

1. La acción de inconstitucionalidad 141/2021 es improcedente al alegar violaciones a derechos humanos

68. La autoridad emisora aduce que la acción de inconstitucionalidad es improcedente en la parte en que se alegan violación a derechos humanos cuando la Ley Suprema sólo autoriza a los partidos políticos a ejercitar la acción de inconstitucionalidad únicamente en contra de leyes electorales.

69. Este Pleno considera que debe desestimarse el argumento del Poder Legislativo Local, pues el hecho de que un partido político, legitimado para interponer el presente medio de control de la constitucionalidad, esgrima argumentos sobre violación a derechos humanos en nada impide que proceda la acción. La cuestión que en realidad es relevante en estos casos es que se trate de normas en materia electoral –cuestión que ya quedó definida por este Alto Tribunal en el apartado de legitimación– y que los accionantes cuestionen su validez por contradecir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sobra decir que los argumentos que decida plantear la demandante pueden comprender aquellos guiados a acreditar la violación de derechos fundamentales, como son, precisamente los derechos político-electorales.

2. Causales de improcedencia advertidas de oficio

70. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de una diversa causal de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción VIII,¹⁴

¹⁴ **Artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.** "Las controversias constitucionales son improcedentes: ...



en relación con los diversos 65 y 20, fracción II,¹⁵ de la ley reglamentaria de la materia.

71. En efecto, de una lectura integral del escrito de demanda correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 141/2021, no se advierte que el accionante haya formulado concepto de invalidez alguno en contra de la regularidad constitucional del artículo cuatro transitorio¹⁶ del Decreto No. 300, a pesar de que el Partido del Trabajo lo señale como impugnado en el apartado correspondiente de su escrito de demanda.

72. Por ello, este Pleno concluye que con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, debe **sobreseerse** en la acción respecto al artículo cuarto transitorio del Decreto 300, publicado el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

73. La misma causal se actualiza respecto al artículo tercero transitorio¹⁷ del decreto impugnado, toda vez que si bien el accionante menciona el precepto en los conceptos de invalidez de su demanda, lo cierto es que realmente esgrime un argumento para cuestionar la regularidad constitucional del artículo 12 de la Constitución Local, así como su posible regulación en las normas secundarias. Lo anterior es así porque la adecuación normativa a que se refiere el precepto transitorio no ha sido realizada, por lo que se trata de una violación hipotética al

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ..."

¹⁵ **Artículo 65 de la ley reglamentaria de la materia.** "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."

Artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia. "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; ..."

¹⁶ **Artículo cuarto transitorio.** "Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."

¹⁷ **Artículo tercero transitorio.** "Dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, se realizarán las reformas necesarias a la legislación que corresponda, a fin de armonizarlas con las disposiciones establecidas en el presente decreto."



Texto Constitucional; lo que impide a este Tribunal Pleno analizar la constitucionalidad de la norma impugnada.

74. Por ello, corresponde **sobreseer** respecto al artículo tercero transitorio del Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de Tabasco el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria.

75. Por último, no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el veintinueve de agosto de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial de Tabasco el Decreto No. 303, mediante el cual se reformó la Constitución de dicha entidad federativa. Sin embargo, la citada reforma no trasciende de manera alguna al presente asunto, toda vez que se circunscribió a reformar el artículo 49 de la Constitución Local, sin trastocar alguno de los preceptos que se analizan en esta ocasión.

76. Al no advertir la actualización de otra causal de improcedencia, este Alto Tribunal continúa con el estudio de las cuestiones de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

77. Con motivo de la actualización de diversas causales de improcedencia, este Pleno recuerda que sólo serán analizados los conceptos de violación hechos valer por el Partido del Trabajo, los cuales serán estudiados conforme al siguiente orden:

Número	Temática	Precepto impugnado
Tema 1	Disminución de diputaciones por el principio de representación proporcional.	Artículo 12, segundo párrafo.
Tema 2	Derecho de participación en la asignación de representación proporcional con independencia de los triunfos de mayoría relativa.	Artículo 14, tercer párrafo, fracción II.



Tema 1. Disminución de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Congreso Local

78. El partido político accionante argumenta que la reducción de diputaciones de representación proporcional hecha al artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución de Tabasco, vulnera las bases constitucionales previstas en el artículo 116 constitucional que establecen una proporción de sesenta y cuarenta por ciento en relación con las diputaciones de mayoría relativa. Alega que se vulnera la representación proporcional porque la nueva conformación del Congreso evita que los partidos políticos estén debidamente representados conforme al porcentaje de su votación y se fomenta una sobrerrepresentación por mayoría relativa.

79. La porción normativa del artículo 12 impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 12.

" ...

"El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional; durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables. ..."
(Énfasis añadido)

80. Por su parte, la redacción del mismo precepto, anterior a la reforma de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, disponía lo siguiente:

"Artículo 12.

" ...

"El Congreso se compone por 35 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional; durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán



directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables. ..." (Énfasis añadido)

81. Como se observa, con motivo de la reforma contenida en el Decreto No. 300 impugnado, se disminuyó el número de integrantes del Congreso Local de treinta y cinco a veintinueve, variando únicamente el número de diputaciones por el principio de representación proporcional, por lo que ahora el Congreso se compone por veintiún diputados de mayoría relativa y ocho por el principio de representación proporcional.

82. Ahora bien, para estar en aptitud de dar respuesta al concepto de invalidez planteado por el accionante, es necesario exponer el parámetro de regularidad. Sobre ello, conviene recordar que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 67/2015,¹⁸ 132/2020¹⁹ y 245/2020 y su acumulada 250/2020,²⁰ este Tribunal Pleno reiteró los principales elementos que conforman el sistema electoral mexicano, de lo que se destaca lo siguiente:

a. Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general bajo el que se regula el sistema electoral mexicano, al prever en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución establecen en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de modo que en nuestro sistema se prevé el sistema electoral mixto.

b. El principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las

¹⁸ Sobre esta cuestión, el criterio sostenido en el precedente se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte. El apartado citado fue aprobado por unanimidad de once votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

²⁰ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil veinte. El apartado citado fue aprobado por unanimidad de votos. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado; es decir, que cada partido político puede postular una sola candidatura por cada distrito en el que participa y la persona acreedora de la constancia de mayoría y validez de la elección será la que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

c. La representación proporcional es el principio de asignación de diputaciones por medio del cual se atribuye a cada partido político un número de diputaciones proporcional al número de votos emitidos en su favor en una circunscripción plurinominal, que se eligen a partir de listas de candidaturas que registra cada partido político para ese efecto. El objeto de este principio es procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, entre otras cosas, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple y de esta forma, hacer prevalecer el pluralismo en la integración de los órganos legislativos.

d. La introducción del principio de representación proporcional obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

e. Dentro del sistema mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración, pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país.

f. Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional de distintas formas y en diversas proporciones.



El sistema puede ser predominantemente mayoritario o proporcional en atención a cuál de los dos principios se utiliza con mayor extensión y relevancia. En el sistema mexicano la ciudadanía emite un solo voto que se contabiliza para la elección de una diputación por mayoría relativa y, además, para un partido político a través de listas de representación proporcional. De esa manera, los partidos deben presentar candidaturas en los distritos electorales uninominales y listas de personas candidatas en las circunscripciones plurinominales.

g. Así, se desprende que el principio de representación proporcional dentro del sistema electoral mixto se traduce en instrumento del pluralismo que llevó a su inserción en la Constitución Federal desde el año de mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente.

h. Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputaciones electas por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y subrepresentación.

83. El referido artículo 116 constitucional, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

" ...



"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. ..."

84. Del precepto citado se desprenden las siguientes bases que constituyen el parámetro constitucional del cual el órgano legislador local no puede alejarse cuando reglamente la integración de los órganos legislativos estatales:

a. Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con libertad de configuración normativa. Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputaciones electas conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.



b. Límite de sobrerrepresentación. La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiere obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

c. Excepción al límite de sobrerrepresentación. La anterior base no será aplicable si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

d. Límite de subrepresentación. La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

85. De lo anterior, debe destacarse, sobre todo, que los Estados están obligados a reconocer en su legislación los principios de representación proporcional y mayoría relativa, con un margen de libertad de configuración.

86. Sin embargo, este margen de libertad de configuración no es absoluto, pues debe ser congruente con los principios constitucionales democráticos, así como con el sistema electoral mixto y sus finalidades.

87. Atendiendo a las directrices anteriormente expuestas, este Alto Tribunal continuará con el análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, el cual versará sobre la reducción del número de diputaciones en el Congreso Local –por sí misma– y, posteriormente, analizará la reducción de diputaciones de representación proporcional impugnada por el accionante.

88. En relación con la reducción de diputaciones respecto al número de habitantes, en términos de lo previsto por la fracción II del artículo 116 constitucional,²¹ este Tribunal Pleno considera que la reforma impugnada no viola dicho precepto.

²¹ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:



89. En efecto, de dicho precepto se desprende, en lo que interesa, que el número de representantes en las Legislaturas debe ser proporcional al número de habitantes de cada Estado; sin que pueda ser menor de siete diputaciones en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda este número, pero sea menor a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

90. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020,²² el número de habitantes en el Estado de Tabasco asciende a dos millones cuatrocientos dos mil quinientos noventa y ocho, debiendo contar como mínimo con once diputaciones, al superar la cantidad de ochocientos mil habitantes prevista en el artículo 116, fracción II, constitucional antes citado.

91. Como se estableció en las diversas acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas²³ y 69/2015 y sus acumuladas,²⁴ observando este

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. ..."

²² Los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para el Estado de Tabasco pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_tab.pdf

²³ Resueltas en sesión de diez de julio de dos mil catorce. El apartado correspondiente se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

²⁴ Resueltas en sesión de treinta de noviembre de dos mil quince. El apartado séptimo, que es el relacionado con este asunto, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros



requisito constitucional, queda en el ámbito de la libre configuración del órgano reformador de la Constitución Local la determinación del número exacto de diputados que habrán de integrar el Congreso; sin que deba entenderse que necesariamente éste debe incrementarse conforme aumente la población, pues en todo caso, el parámetro al que se atiende es de la representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes.

92. De este modo, si el órgano reformador de la Constitución del Estado, en respuesta a un reclamo social considera adecuado reducir el número de integrantes de la Legislatura, se encuentra en plena libertad de hacerlo, siempre y cuando respete las bases constitucionales establecidas.

93. En esencia, y conforme a dichos precedentes, la disposición cuestionada no resulta inconstitucional porque la reducción de treinta y cinco a veintinueve diputaciones del Congreso del Estado de Tabasco es un número que respeta el parámetro de regularidad constitucional, ya que en la especie no se disminuyó de manera desproporcional el número de diputaciones respecto del número de habitantes, en congruencia con el artículo 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución General.

94. Sobre esa base, si se toma en cuenta que el Congreso del Estado de Tabasco prevé veintinueve diputaciones, lo cierto es que está por encima de la regla de que los Congresos de las entidades con población mayor a ochocientos mil habitantes deberán estar integrados por al menos once diputaciones, por lo que se respeta el criterio de que el número de representantes debe ser proporcional al de habitantes en cada Estado.

95. Ahora, por lo que hace al diverso **concepto de invalidez planteado** por el accionante, en lo que se refiere a que la disminución del número de diputaciones por el principio de representación proporcional resulta inconstitucional por ser desproporcionada en relación con el número de diputaciones de mayoría

Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



relativa para integrar el Congreso Local, este Tribunal Pleno estima que es, esencialmente, **fundado**.

96. En el presente caso, se advierte que la reducción de diputaciones llevada a cabo mediante la reforma a la Constitución Local se realizó exclusivamente respecto a las diputaciones asignadas por el principio de representación proporcional, lo que tuvo como resultado que, de las veintinueve diputaciones, veintiuno se asignaran por el principio de mayoría relativa y sólo ocho por el de representación proporcional; lo anterior equivale a 72.41 % y 27.59 %, respectivamente, en relación a la integración del Congreso Local.

97. Por otro lado, es necesario notar que, en su redacción anterior a la reforma, el artículo 12 de la Constitución de Tabasco establecía treinta y cinco diputaciones de las cuales veintiuno eran de mayoría relativa y catorce correspondían al principio de representación proporcional; ello mantenía una integración del Congreso de 60 % sobre 40 %, respectivamente.

98. Si bien es cierto que, en cuanto a los porcentajes o números de diputaciones por cada uno de los principios no existe un mandato expreso constitucional para las entidades federativas de cómo regularlos, toda vez que el artículo 116 constitucional sólo instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputaciones electas por ambos principios de asignación e, incluso, precisa que será en los términos que señalen sus leyes, también es cierto que dichos principios deben implementarse de manera que no se desvirtúe su finalidad, pues de lo contrario, no resultarían eficaces para reflejar la voluntad de las minorías ni garantizar el pluralismo.

99. Asimismo, esta Suprema Corte ha señalado que las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad y soberanía de que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer el número de diputaciones que consideren pertinente. Sin embargo, ello no quiere decir que cualquier situación pueda justificar una integración de los Congresos Locales que al mismo tiempo, frustre los fines del sistema representativo mixto. Al contrario, las circunstancias que motivan las reformas para la integración de los



Congresos Locales, así como las medidas implementadas para conseguir el fin buscado, deben ser analizadas por esta Suprema Corte bajo un criterio de razonabilidad.²⁵

100. En relación con esta temática, es necesario decir que, con el parámetro de razonabilidad, este Alto Tribunal ha superado diversas líneas argumentativas y metodologías relacionadas con el análisis de la composición de los Congresos Estatales que usaban la integración del Congreso Federal como una base general a ser adoptada por las Legislaturas Locales. Y es que desde la acción de inconstitucionalidad 2/2009²⁶ se moduló el criterio de bases generales y se reemplazó por uno de "principios orientadores" y, más tarde, en las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015²⁷ y la 126/2015 y su acumulada 127/2015,²⁸ se dijo, determinantemente, que lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución General no resultaba obligatorio para las Legislaturas Locales, con lo que esta Suprema Corte abandonó el citado criterio de las "bases generales", y se sustituyó por una metodología de análisis basada en la razonabilidad.

101. Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas,²⁹ este Tribunal Pleno reconoció la validez de una integración 50 % diputaciones de mayoría relativa y 50 % de representación proporcional para el Congreso de la Ciudad de México, lo que demuestra la amplitud que se ha otorgado a las entidades federativas para modificar la integración de sus Congresos siempre

²⁵ Este criterio ha sido sostenido por el Tribunal Pleno al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 50/2015, 86/2014, 65/2014, 42/2015 y 126/2015.

²⁶ Resuelta en sesión de veintiséis de marzo de dos mil nueve. Ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. En esta sentencia se sostuvo que las Legislaturas Locales no tienen por qué prever la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los mismos términos en que lo hace la Constitución Federal, pero sí que las disposiciones del artículo 54 constitucional contienen "bases fundamentales" que se estiman indispensables en la observancia de dicho principio.

²⁷ Resuelta en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince. Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

²⁸ Resuelta en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis. Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁹ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.



y cuando resulten razonables y no frustren las finalidades del sistema electoral mixto.

102. En ese sentido, este Alto Tribunal nota que la reducción realizada en el caso analizado resulta contraria a dicho estándar de razonabilidad pues tiene como consecuencia una implementación deficiente del mandato exigido a las entidades federativas por el artículo 116, párrafo tercero, de la Constitución Federal, mediante el cual se constriñe a los Estados a integrar sus Legislaturas con diputaciones electas por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, acorde con el sentido que el Poder Reformador de la Constitución quiso darles, sin perjuicio de las modalidades que cada Legislatura Estatal quiera imponerles, pero sin desconocer su esencia.

103. En relación con lo anterior, se reitera, este Pleno ha establecido que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, **razonablemente**, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política. Por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.³⁰

104. De esta manera, y con base en lo manifestado en la exposición de motivos de la reforma realizada mediante el Decreto No. 300 a la Constitución del Estado de Tabasco, si la intención de los representantes era generar ahorros al erario público disminuyendo para ello el número de diputaciones en el Congreso, ello es un fin válido que, como se dijo, puede perseguir una entidad federativa de acuerdo con sus circunstancias particulares.³¹

³⁰ Véase lo resuelto por este Pleno en las diversas acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y 126/2015.

³¹ Sobre la austeridad como razón para implementar la reforma que contempla la disminución de representantes por el principio de representación proporcional, el Tribunal Pleno se ha manifestado en el sentido de que las justificaciones o razones que pueden motivar una disminución en la integración de los órganos de gobierno o legislativos pueden responder a diversos factores contextuales,



105. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que la disminución, exclusivamente por lo que hace a las diputaciones de representación proporcional, en este caso, genera un desequilibrio en la democracia representativa que frustra los fines constitucionales del pluralismo político, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 41 y 116 constitucionales.

106. Y es que, en el caso, la relación 72 %-27 % para las diputaciones por ambos principios en el Estado de Tabasco da lugar a que la fuerza política de mayoría adopte en solitario las decisiones políticas más importantes de la entidad, sin que sea necesario tomar en cuenta las minorías políticas, que se verían avasalladas con esta integración del Congreso Local.

107. Precisamente, la reducción de las diputaciones locales a costa de los escaños de representación proporcional, vulnera los fines de la democracia representativa y el pluralismo político, pues al suprimir seis escaños parlamentarios, que se asignan por medio del sistema de representación proporcional, el efecto que se genera en el sistema electoral es limitar las posibilidades de los partidos con menos fuerza en el Estado, lo que debilita el pluralismo político y distorsiona el voto ciudadano y pierde fuerza para traducir la voluntad popular en escaños parlamentarios.

108. Como ya se dijo, a través del establecimiento del modelo electoral mixto en nuestro país, el constituyente permanente buscó que la voluntad popular se viera auténticamente reflejada en la composición del órgano legislativo. Esto es, se aseguró de que determinados curules pertenecieran a los representantes vencedores en los comicios (mayoría relativa) pero también se aseguró de mantener en el debate las voces de actores políticos igualmente relevantes, que obtuvieron una cantidad importante de votos, pero no necesariamente la suficiente para lograr la mayoría relativa (representación proporcional).

109. La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional persigue el objetivo de reducir la distorsión que el sistema de mayoría

operacionales y estructurales, vinculadas a las políticas públicas que decidan implementarse al interior del Estado, como lo es la política de austeridad. Véase lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 33/2017 y la diversa acción de inconstitucionalidad 278/2020.



relativa produce sobre respecto a la expresión de la voluntad general pues, de lo contrario, podrían dejarse fuera del debate público posturas y perspectivas que también encuentran respaldo por un sector de la sociedad. En ese sentido, una composición democrática de un órgano legislativo necesariamente implica una integración donde se incluyan a las mayorías y a las minorías, con suficiente importancia para que su participación sea real y no se torne ilusoria.

110. En ese sentido, y apegándose al estándar de razonabilidad al que ha transitado este Alto Tribunal, se concluye que la integración analizada en el caso concreto (72 %-27 %) no resulta adecuada para cumplir el fin constitucional de integración mixta del sistema electoral, a la luz de los principios de la democracia representativa y el pluralismo político.

111. Para demostrar lo anterior basta con observar los resultados de las últimas elecciones del Congreso del Estado de Tabasco, en las que un solo partido político ganó las veintiún diputaciones asignadas por mayoría relativa con una votación equivalente al 54.10 % de la votación válida emitida.

112. Ello hace evidente que, si no existiera la posibilidad de asignar diputaciones por el principio de representación proporcional, entonces un solo partido político podría obtener el 100 % del Congreso Local con tan sólo 54.10 % de los votos, lo cual eliminaría de la arena política la voluntad del resto de la ciudadanía, expresada a través de su voto por diversas fuerzas políticas.

113. Estas voces políticas, igualmente votadas, aunque no vencedoras, deben ser atendidas en proporción al respaldo que obtuvieron en los comicios, pues ésta es la única forma de asegurar una composición plural, democrática y verdaderamente representativa en los Congresos. Ésa es la esencia de un principio de representación proporcional de *facto* operativo.

114. En ese sentido, vale la pena mostrar los resultados de la última elección de diputaciones en el Congreso de Tabasco en 2021,³² en la cual se asignaron

³² De acuerdo con los datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Consultables en: [Estadística Electoral-Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 \(iepct.mx\)](#)

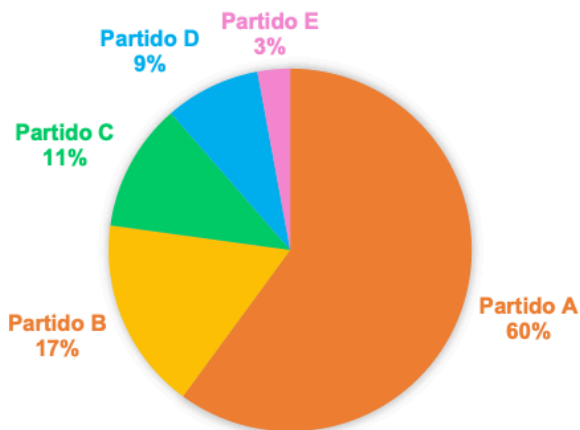


los escaños correspondientes bajo el modelo previsto anteriormente, esto es, veintiún diputaciones de mayoría relativa y catorce de representación proporcional. El Congreso quedó integrado de la siguiente manera:

Partido	Votación total emitida	Diputaciones de mayoría relativa	Porcentaje de votación total emitida	Porcentaje de votación válida emitida (MR)	Porcentaje de votación válida emitida (RP)	Diputaciones de RP
A	486,860	21	52.35 %	54.10 %	54.14 %	0
B	126,752	0	13.63 %	14.09 %	14.08 %	6
C	74,253	0	7.98 %	8.25 %	8.32 %	4
D	63,902	0	6.87 %	7.10 %	7.10 %	3
E	35,264	0	3.79 %	3.92 %	3.92 %	1
F	22,129	0	2.38 %	2.46 %	2.46 %	0
G	25,639	0	2.76 %	2.85 %	2.85 %	0
H	26,051	0	2.80 %	2.90 %	2.89 %	0
I	24,162	0	2.60 %	2.69 %	2.68 %	0
J	12,081	0	1.30 %	1.34 %	1.41 %	0
Coalición	1,281	0	0.14 %	0.14 %	--	0
INDP	1,481	0	0.16 %	0.16 %	0.16 %	0
Candidatos no registrados	1,931					
Votos nulos	28,166					
Votación total emitida	929,952					



INTEGRACIÓN TOTAL DEL CONGRESO (MODELO ANTERIOR)



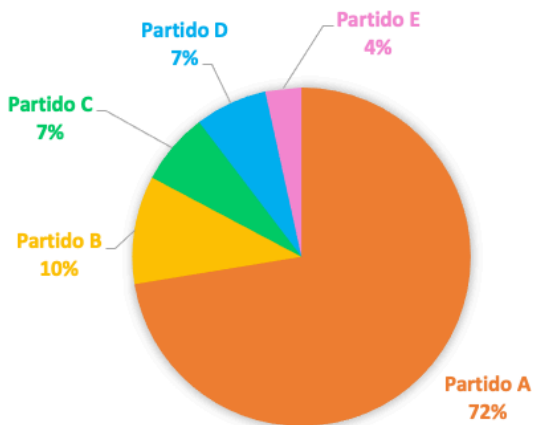
115. Ahora, retomando estos resultados para realizar una simulación bajo el sistema implementado por la reforma aquí impugnada, se obtendría la siguiente integración del Congreso Local:

Partido	Votación total emitida	Diputaciones de mayoría relativa	Porcentaje de votación válida emitida (RP)	Asignación directa	Escaños de cociente	Escaños por resto mayor	Total de diputaciones de RP
A	486,860	21	54.14 %	0	---	---	---
B	126,752	0	14.08 %	1	2	0	3
C	74,253	0	8.32 %	1	0	1	2
D	63,902	0	7.10 %	1	0	1	2
E	35,264	0	3.92 %	1	0	0	1



F	22,129	0	2.46 %	0	---	---	Total= 8
G	25,639	0	2.85 %	0	---	---	
H	26,051	0	2.89 %	0	---	---	
I	24,162	0	2.68 %	0	---	---	
J	12,081	0	1.41 %	0	---	---	
Coalición	---	---	---	---	---	---	
INDP	1,481	0	0.16 %	0	---	---	
Candidatos no registrados	1,931						
Votos nulos	28,166						
Votación total emitida	929,952						

INTEGRACIÓN TOTAL DEL CONGRESO (NUEVO MODELO)





116. De esta manera, es evidente que la asignación de diputaciones, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, bajo el nuevo modelo, da como resultado una composición que disminuye drásticamente la representatividad de las minorías en el Congreso; destacadamente de la segunda y tercera fuerzas políticas que por lógica, representan de mejor manera –por la sumatoria de su fuerza política– la oposición.

117. De ahí que se refuerza la conclusión a la que llega este Tribunal Pleno, pues es claro que el efecto del modelo es una distorsión en el grado de representatividad de las diversas fuerzas en el Congreso en relación con su respaldo democrático en los comicios. Ciertamente, el caso en estudio es hipotético, pues toma como base los resultados electorales pasados, pero es un ejemplo válido del potencial desequilibrante de la reforma impugnada.

118. En adición a lo anterior, si el Congreso Local busca reducir el número de sus integrantes para alcanzar la finalidad constitucionalmente válida de ahorro al erario público, puede hacerlo de manera razonable y proporcionada, por ejemplo, reduciendo también el número de diputaciones asignadas por el principio de mayoría relativa, y manteniendo una proporción adecuada entre ellos, lo que abonaría al fin perseguido sin afectar los principios constitucionales democráticos que se materializan a través de la representación proporcional.

119. Por otro lado, es imprescindible dar contestación al alegato esgrimido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco en el que aduce que esta Suprema Corte ha validado distribuciones similares de representantes de mayoría relativa y de representación proporcional. Específicamente, el Poder local trajo a cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.³³

120. Pues bien, en aquella ocasión se validaron las cuatro fracciones del artículo 23 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, que, respectivamente,

³³ Resuelta en sesión de cinco de enero de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de diez 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. Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al tema 3, denominado "Representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos".



disponían integraciones equivalentes a 71.42 %-28.57 %, 70 %-30 %, 69.23 %-30.76 % y 68.75 %-31.25 % para la distribución de las regidurías por ambos principios, dependiendo del número de electores en la lista nominal de los Municipios.

121. Al respecto, es necesario señalar que la principal diferencia que se advierte entre ambos asuntos es que en el presente caso se trata de la conformación del Congreso Estatal y no de las regidurías que integran un Ayuntamiento. Lo anterior resulta relevante porque existe una distinción relevante entre ambos órganos.

122. En el caso de los Ayuntamientos, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un cabildo, que es un Órgano Colegiado que, de acuerdo con el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

123. Además, no es exigible constitucionalmente a las entidades de la República que deban requerir el mismo número de regidores a todos los Ayuntamientos de un Estado, pues los Municipios que conforman una entidad pueden ser muy distintos entre ellos. En efecto, las condiciones de los diferentes Municipios pueden variar, por ejemplo, en atención a su extensión territorial, condiciones demográficas o sociales, por lo que el legislador secundario puede modular la integración de los cabildos para atender a dichas necesidades, siendo el número de habitantes un patrón objetivo para ello.³⁴

124. Además, es necesario mencionar que no todos los funcionarios que conforman un Ayuntamiento tienen las mismas funciones y, al contrario, son diferenciadas. Así, por ejemplo, la presidencia municipal conlleva competencias ejecutivas específicas, mayor visibilidad pública, etcétera. Por otro lado, la función de las personas que conforman las diputaciones al interior de un Congreso Local tiene, en principio, las mismas funciones esenciales.

³⁴ Véase la acción de inconstitucionalidad 61/2017, párrafo 229.



125. Adicionalmente, como ha establecido este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 33/2017, 97/2016 y 45/2015, al analizar el principio de proporcionalidad al interior de los Ayuntamientos debe tenerse en cuenta que no existe una base normativa que implique computar al presidente municipal y a los síndicos en el cálculo para valorar la proporción que deben guardar los regidores electos por ambos principios.

126. De ahí que se refuerce la distinción que este Tribunal Pleno busca evidenciar, pues si bien las regidurías funcionan bajo la lógica de la representatividad por ambos principios, también es cierto que lo hacen con apego a una estructura de Órgano Colegiado, pero, a su vez, integrado por funcionarios con facultades y competencias diferenciadas.

127. En ese sentido, y contrario a lo que afirma el Poder Ejecutivo de Tabasco, este Tribunal Pleno considera que las diferencias existentes entre la naturaleza y atribuciones de los Ayuntamientos y los órganos legislativos locales impiden que se puedan extrapolar las consideraciones de los precedentes desarrollados por este Alto Tribunal de un asunto a otro.

128. Por lo expuesto, se llega a la conclusión de que la porción normativa "*21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional*" del segundo párrafo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco resulta inconstitucional, por lo que procede declarar su **invalidez**.

129. Finalmente, se nota que no es la primera vez que este Alto Tribunal invalida la integración de un Congreso por la relación entre representantes de ambos principios. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001 y 40/2001,³⁵ se invalidó el párrafo primero del artículo 17 de la Constitución de Aguascalientes, por establecer una integración

³⁵ Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil dos y donde se declaró la invalidez del artículo 17, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios y Góngora Pimental, así como la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.



del Congreso Local de veintisiete diputaciones de las cuales veintitrés eran de mayoría relativa y "hasta" cuatro de representación proporcional; lo que daba como resultado una relación de 85.18 % y 14.81 %.

Tema 2. Derecho de participación en la asignación de representación proporcional con independencia de los triunfos de mayoría relativa

130. El Partido del Trabajo señala que el artículo 14, tercer párrafo, fracción II, de la Constitución de Tabasco, al establecer que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, podría ser inconstitucional al emitirse una legislación reglamentaria, en el caso de que se prevea que se otorgue un curul a cada partido político por el sólo hecho de alcanzar el porcentaje mínimo (asignación directa) tornaría la disposición ilusoria y desproporcional, ya que con ocho diputaciones se agotaría al haber demasiados partidos políticos. Considera que lo anterior no daría lugar a una distribución mediante el cociente natural y resto mayor, lo que desnaturalizaría el principio constitucional de representación proporcional en su aplicación.

131. El artículo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 14. La elección de diputados, propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, será por lista de candidatos en una circunscripción plurinominal que comprende todo el territorio del Estado.

"La elección de esos diputados se sujetará a las bases generales siguientes, y a lo que en particular disponga la Legislación Electoral:

"...

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados según el principio de repre-



sentación proporcional, mediante la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

"a) Cociente natural y

"b) Resto mayor. ..." (Énfasis añadido)

132. Desde la perspectiva de este Tribunal Pleno, los argumentos planteados por el accionante resultan **infundados**.

133. En primer lugar, este Alto Tribunal advierte que el partido político aduce la inconstitucionalidad de la norma de un hecho derivado, cuya realización no se ha verificado y, por lo tanto, no existe una legislación reglamentaria local que lo torne inconstitucional al momento de su estudio.

134. No obstante, lo anterior, resulta pertinente señalar que no es posible analizar la fórmula de asignación de manera aislada, sino con independencia de la posibilidad de participar por alcanzar un determinado umbral, también es necesario respetar los topes de sobrerrepresentación.

135. De ahí que existe una relación directa entre el parámetro para calcular los límites de la sobre y subrepresentación con la votación que reciban los partidos políticos, de manera que, para la aplicación de los referidos límites en la integración del Congreso Local, debe descontarse cualquier elemento que distorsione a la representación proporcional.

136. En ese sentido, dado el carácter sistemático de los elementos que conforman el sistema de representación proporcional, debe tenerse presente que la aplicación de los citados límites de orden constitucional, de sobrerrepresentación y subrepresentación, se realiza teniendo en cuenta los valores y principios constitucionales que articulan el principio de representación proporcional obligatorio para los Estados de la República, en específico, los relativos a la representatividad y a la pluralidad en la integración de los órganos legislativos.

137. Bajo esta perspectiva, cabe recordar que, en términos generales, el tope previsto para la sobrerrepresentación de los partidos políticos, regulado en el



artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, y reproducido en el numeral 14, fracción V,³⁶ de la Constitución de Tabasco, estriba en que ningún partido político podrá contar con una cantidad de diputaciones que representen un porcentaje del total de la Legislatura Local que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación estatal emitida, además de establecer en la fracción IV de dicha norma fundamental local que en ningún caso un partido político podrá contar con más de veintiún diputaciones por ambos principios.³⁷

138. Por tanto, dichos límites deben ser observados con independencia de que un partido político tenga derecho de participar en la asignación.

139. En este orden de ideas, esta Suprema Corte llega a la conclusión de que el precepto reclamado por sí mismo no viola los principios constitucionales reclamados y, por ello, se reconoce su **validez**.

VII. EFECTOS

140. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

141. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** del:

³⁶ **Artículo 14, fracción V.** "Ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta disposición no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento; asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no será menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ochos puntos porcentuales; y ..."

³⁷ **Artículo 14, fracción IV.** "En ningún caso, un partido político podrá contar con más de 21 diputados por ambos principios; ..."



a. Artículo 12, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Tabasco, en su porción normativa "21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional".

142. **Invalidez por extensión.** En virtud del principio de certeza que rige en materia electoral, y en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, es necesario declarar la **invalidez por extensión** del resto de las porciones normativas del referido párrafo segundo del artículo 12, las que indican "*El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años*" y "*durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que dispone esta Constitución y las leyes aplicables*".

143. **Reviviscencia.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución,³⁸ y conforme a 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.",³⁹ 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

³⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 73.

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

³⁹ El texto de la jurisprudencia 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,



como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

144. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

145. Por ello, esta Suprema Corte 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.

146. En el presente asunto, toda vez que se trata de normas en materia electoral, en las que debe regir como principio rector el de certeza, se estima procedente decretar la reviviscencia de la norma contenida en el artículo 12, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco existente de modo previo a las reformas realizadas mediante el Decreto

comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879. 24. Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.



300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno,⁴⁰ para el efecto de establecer el número de diputaciones por las que se integra el Congreso Local, específicamente, por lo que hace a la proporción que existía entre el número de diputaciones elegidas por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional. De esta manera, el próximo proceso electoral en el Estado de Tabasco deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo a la emisión del decreto aquí impugnado.

147. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Tabasco.

VIII. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad 141/2021, promovida por el Partido del Trabajo.

SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de las acciones de inconstitucionalidad 140/2021 y 142/2021, promovidas, respectivamente, por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional.

TERCERO.—Se **sobresee** respecto de los transitorios tercero y cuarto del Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el

⁴⁰ "Artículo 12. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso integrado por la Cámara de Diputados. El Pleno de los diputados es el órgano supremo de decisión del Congreso.

"El Congreso se compone por 35 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional; durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen en esta Constitución y las leyes aplicables. ..."



veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, en términos del apartado V de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** del artículo 14, párrafo tercero, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante el Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, de conformidad a lo señalado en el apartado VI de esta decisión.

QUINTO.—Se declara la **invalidez** del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional;", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante el Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno y, por **extensión**, la del resto de las porciones normativas del referido párrafo segundo del artículo 12, las que indican "El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años," y "durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables", en atención a las consideraciones expresadas en los apartados VI y VII de esta determinación.

SEXTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Tabasco, dando lugar a la **reviviscencia** de la totalidad del párrafo segundo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, previo a la expedición del referido Decreto 300, tal como se precisa en el apartado VII de este fallo.

SÉPTIMO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 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, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad, consistente en determinar la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad 140/2021 y 142/2021, promovidas, respectivamente por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2. denominado "Derecho de participación en la asignación de representación proporcional con independencia de los triunfos de mayoría relativa", consistente en reconocer la



validez del artículo 14, párrafo tercero, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y con reserva de voto particular.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 88 a 94 del proyecto original, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea únicamente a efecto de que se lograra la mayoría calificada, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 103 al 106 y 109 del proyecto original y por razones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su Tema 1. denominado "Disminución de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Congreso Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante el Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 2) Declarar la invalidez por extensión del resto de las porciones normativas del referido párrafo segundo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, las que indican "El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años," y "durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables".



En relación con el punto resolutivo sexto:

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Tabasco; y, 3) Decretar la reviviscencia de la totalidad del párrafo segundo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco existente de modo previo a las reformas realizadas mediante el Decreto 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

Los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2011, P./J. 74/2003 y P./J. 69/98 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, página 882, con número de registro digital: 161236; XVIII, diciembre de 2003, página 535, con número de registro digital: 182600 y VIII, noviembre de 1998, página 189, con número de registro digital: 195152, respectivamente.



La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de junio 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 acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021.

1. En sesión pública celebrada el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, este Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021, promovidas en contra del decreto por el que se reformaron diversas normas en materia electoral de la Constitución Política del Estado de Tabasco, relativas al número de diputaciones por el principio de representación proporcional para la conformación del Congreso de dicha entidad federativa.
2. En la sentencia aprobada, se determinó la invalidez del segundo párrafo del artículo 12 de la Constitución del Estado de Tabasco, en su porción normativa que preveía la conformación del Congreso por 29 diputaciones, y una distribución de curules de mayoría relativa y representación proporcional, a razón de 21 y 8, respectivamente. Consecuentemente, se decretó la reviviscencia de las normas anteriores a la modificación.
3. Si bien coincido con el sentido de la sentencia, disiento de algunas partes del estudio de fondo, por lo que en mi participación durante la sesión anuncié la formulación del presente voto, en el que expresaré las razones que sostienen mi postura.
4. Para lo anterior, dividiré el presente documento en tres secciones: en la primera, relataré de forma sucinta el contexto para entender el caso; en la segunda, me referiré a la postura que se sostuvo en la sentencia finalmente aprobada; y, en un tercer y último apartados, expondré los argumentos sobre los que descansa mi desacuerdo.

I. Contexto

5. Mediante Decreto 300, No. 5108, publicado el 26 de agosto de 2021, el Congreso del Estado de Tabasco reformó diversos artículos de la Constitución Política



de dicha entidad federativa. En lo que interesa, modificó la redacción del artículo 12, en los siguientes términos:

Artículo 12 de la Constitución de Tabasco antes de la reforma	Artículo 12 de la Constitución de Tabasco después de la reforma
<p>"Artículo 12. "..."</p> <p>"El Congreso se compone por 35 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional; durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables. ..."</p>	<p>"Artículo 12. "..."</p> <p>El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años, 21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional; durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que disponen esta Constitución y las leyes aplicables. ..."</p>

6. Inconformes, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Revolucionario Institucional presentaron diversas demandas de acción de inconstitucionalidad.

II. Consideraciones de la sentencia

7. En la sentencia aprobada, respecto a las causas de improcedencia, se determinó que se verificaba la falta de oportunidad en la presentación de las demandas suscritas por los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, por lo que se decretó el sobreseimiento respecto de las acciones de inconstitucionalidad 140/2021 y 142/2021.
8. En relación con la acción promovida por el Partido del Trabajo, la misma se consideró improcedente exclusivamente en cuanto a los artículos transitorios tercero y cuarto del decreto impugnado, pues si bien el instituto político los señaló como preceptos impugnados, no formuló ningún concepto de invalidez al respecto.
9. Sentado lo anterior, en cuanto al fondo del asunto, el estudio se dividió en dos temas: **Tema 1.** Disminución de diputaciones por el principio de representación proporcional y **Tema 2.** Derecho de participación en la asignación de representación proporcional con independencia de los triunfos de mayoría relativa.
10. En relación con el tema 1, se abordaron 2 aspectos. En el primero se analizó que la disminución de las diputaciones de 35 a 29 era apegada al parámetro



constitucional, en tanto que el artículo 116 de la Constitución Federal dispone que el número de integrantes de la Legislatura debe ser proporcional al número de habitantes, y cuando la población exceda a 800 mil habitantes, no pueden ser menos de 11 diputaciones. Conforme a ello, si en Tabasco la población es de más de 2.4 millones de habitantes, debe tener, por lo menos, 11 diputaciones, siendo que está en la libertad de configuración de la Legislatura definir un número mayor a ése.

11. Por otro lado, en un segundo aspecto, se estimó fundado el reclamo relacionado con una indebida proporción entre las diputaciones de mayoría relativa y las de representación proporcional.
12. Sobre el tópicó se razonó que si bien era cierto que en cuanto a los porcentajes o números de diputaciones por cada uno de los principios no existe un mandato expreso constitucional para las entidades federativas de cómo regularlos, toda vez que el artículo 116 constitucional sólo instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputaciones electas por ambos principios de asignación e, incluso, precisa que será en los términos que señalen sus leyes, también era cierto que dichos principios deben implementarse de manera que no se desvirtúe su finalidad, pues de lo contrario, no resultarían eficaces para reflejar la voluntad de las minorías ni garantizar el pluralismo.
13. A partir de lo anterior, se consideró que la disminución exclusivamente por lo que hace a las diputaciones de representación proporcional generaba un desequilibrio en la democracia representativa, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 41 y 116 constitucionales, al limitar las posibilidades de los partidos con menos fuerza, debilitando así el pluralismo político y generando una distorsión en el voto ciudadano.
14. Por lo que hace al tema 2, se consideró que era infundado el concepto del Partido del Trabajo por el que sostenía que el artículo 14, segundo párrafo, fracción II, de la Constitución de Tabasco, al establecer que todo partido político que alcance por lo menos el 3 % de la votación válida emitida tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, podría ser inconstitucional al emitirse una legislación reglamentaria, en el caso de que se prevea que se otorgue un curul a cada partido político por el solo hecho de alcanzar el porcentaje mínimo (asignación directa) tornaría la disposición ilusoria y desproporcional, ya que con ocho diputaciones se agotaría al haber demasiados partidos políticos.



15. La razón de lo anterior fue, esencialmente, que no existía una legislación reglamentaria local que lo tornara inconstitucional al momento de su estudio.
16. Como consecuencia de las conclusiones alcanzadas, se determinó declarar la invalidez del artículo 12, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Tabasco, en su porción normativa "21 por el principio de mayoría relativa y 8 por el principio de representación proporcional", y extender dichos efectos al resto de las porciones normativas del referido párrafo segundo del artículo 12, que indican: "El Congreso se compone por 29 diputados electos cada tres años," y "durante su gestión constituyen una Legislatura. Las elecciones serán directas y se apegarán a lo que dispone esta Constitución y las leyes aplicables". Asimismo, se ordenó la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico.

III. Razones del voto

17. Como puntalicé al inicio de este documento, coincidí plenamente con la conclusión a la que se llegó en la resolución de este asunto, relativa a invalidar el párrafo segundo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, incluyendo los efectos que se imponen por extensión. Asimismo, estimo adecuado ordenar la reviviscencia de las normas previas a la reforma impugnada, pues con ello se dota de certeza y funcionalidad al sistema.
18. Ahora bien, las cuestiones que no comparto tienen que ver con el despliegue de algunos apartados de la sentencia, particularmente, los relacionados con la validez de la porción normativa del artículo 12 que redujo las diputaciones del Congreso Local de 35 a 29, así como el estudio de regularidad del artículo 14 de la Constitución del Estado de Tabasco.
19. La razón de lo anterior, es que de la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo no advierto tales conceptos de invalidez.
20. En efecto, en su escrito, el Partido del Trabajo cuestiona de forma directa y destacada la disminución de las diputaciones por el principio de representación proporcional, y no así la disminución del total de las diputaciones de 29 a 35. Ello se desprende de la lectura de los argumentos de la demanda que se enfocan en demostrar cómo, desde la Constitución, se disponen bases respecto al porcentaje de diputaciones que por cada principio debe haber en el Congreso Local. Sin que se adviertan planteamientos tendentes a sostener



que no podía reducirse el número total de integrantes de la Legislatura o que el hecho de reducirse a 29 implica, por sí mismo, una afectación a los principios constitucionales.

21. Conforme a lo anterior, y como lo externé en la sesión pública, me aparto de los párrafos 88 a 94 de la sentencia. Máxime si posteriormente, por extensión de efectos, se decretó la invalidez de dicha porción normativa.
22. Por otra parte, en relación con el artículo 14 de la Constitución Local, advierto que el Partido del Trabajo no aduce que éste posea por sí mismo un vicio de inconstitucionalidad. Desde la óptica del partido, el hecho de que se disminuyera el número de diputaciones de representación proporcional de 14 a 8 "vaciaría de contenido las reglas de la fórmula de asignación de curules plurinominales prevista en el artículo 14 de la misma Constitución Estatal".
23. En otras palabras, las referencias que se hacen en la demanda sobre el artículo 14 están encaminadas a demostrar la inoperatividad del sistema si se mantenía la distribución de diputaciones en los términos de la reforma, es decir, 21 de mayoría relativa y 8 de representación proporcional. Aspecto que se puede corroborar con expresiones en la demanda que aluden a la "inconstitucionalidad sobrevenida del contenido normativo del artículo 14 ..."
24. Aunado, también es posible corroborar que el artículo 14, efectivamente, no se encontraba impugnado, si nos remitimos al apartado de precisión de las normas impugnadas, en el párrafo 28 de la sentencia, donde se determinó que el Partido del Trabajo impugnaba, "en específico, el contenido normativo de su artículo 12, párrafo segundo, así como sus transitorios tercero y cuarto".
25. En conclusión, en mi consideración, al no encontrarse cuestionada la validez del artículo 14 de la Constitución del Estado de Tabasco no era necesario desarrollar un estudio respecto a este precepto, de modo que, aunque comparto el sentido general de la sentencia, voté en contra de este apartado, insisto, al considerarlo prescindible.

Por todas estas razones es que emito el presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE ESTABLECE QUÉ PERSONAS O NO PUEDEN SER CONSIDERADAS COMO NATIVOS DE LA ENTIDAD, CONSTITUYE UNA LEY ELECTORAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RIGE UNA DEFINICIÓN AMPLIA SOBRE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR UNA NORMA GENERAL DE NATURALEZA ELECTORAL, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. NORMAS QUE PREVÉN LAS CONDICIONES PARA CONSIDERAR A UNA PERSONA NATIVA DE UNA ENTIDAD. EL HECHO DE QUE TENGAN UNA INCIDENCIA NORMATIVA AMPLIA, NO IMPLICA, POR SÍ, UNA IRRELEVANCIA PARA LA MATERIA ELECTORAL.

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

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.



VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. DEBE RESPETAR LA EXPRESIÓN Y DEFENSA DE LA OPINIÓN DE LAS MAYORÍAS Y MINORÍAS PARLAMENTARIAS, ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE VIOLACIONES INVALIDANTES Y NO INVALIDANTES, A FIN DE PRIVILEGIAR LA SUBSISTENCIA DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ. FASES QUE LO COMPONEN (DECRETO NÚMERO 240, POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NÚMERO 240, POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. AUN CUANDO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO IMPUGNADO TUVO CIERTAS DEFICIENCIAS, NO EXISTEN VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO CON POTENCIAL INVALIDANTE (DECRETO NÚMERO 240 POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN III AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIII. CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA IMPONER REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA SER VOTADO PARA DICHOS CARGOS, SIEMPRE QUE SE



CUMPLAN LOS LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES Y SE GUARDE RAZONABILIDAD EN CUANTO A LOS FINES PERSEGUIDOS Y SEAN ACORDES A LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA OCUPAR CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. CALIDAD DE PERSONA NATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA PREVISIÓN LEGAL QUE LA ESTABLECE TIENE LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN E IMPERSONALIDAD PARA SER CONSIDERADA COMO UNA NORMA GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVI. CALIDAD DE PERSONA NATIVA DE UN ESTADO DE LA REPÚBLICA. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA DETERMINAR QUÉ PERSONAS SE UBICAN EN ESE SUPUESTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. CALIDAD DE PERSONA NATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA NORMA QUE ESTABLECE QUE SE UBICAN EN ESE SUPUESTO LOS NO NACIDOS EN EL TERRITORIO DEL ESTADO CON HIJOS VERACRUZANOS, IRRUMPE EN LOS REQUISITOS TASADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA OCUPAR EL CARGO DE GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN



NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVIII. CALIDAD DE PERSONA NATIVA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR. SE ENCUENTRA DEFINIDA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SIENDO IMPERATIVA PARA TODOS LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y, PORTANTO, NO PUEDE SER MODULADA POR LAS ENTIDADES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIX. CALIDAD DE PERSONA NATIVA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR. DE LA INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA E HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, LA PALABRA "NATIVO" DEBE ENTENDERSE COMO "NACIDO" (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XX. CALIDAD DE PERSONA NATIVA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR. EL CONCEPTO "NATIVO" CITADO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES SINÓNIMO DEL DIVERSO "NACIDO", POR LO QUE NO ES PERMITIDO SU MODULACIÓN POR PARTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXI. CALIDAD DE PERSONA NATIVA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR. DEBE CUMPLIR CON EL REQUISITO QUE MARCA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A SABER, CONTAR CON RESIDENCIA EFECTIVA NO MENOR DE CINCO AÑOS CALCULADA DE FORMA ANTERIOR AL DÍA DE LOS COMICIOS ELECTORALES, PUES DE LO CONTRARIO SÓLO SERÁ CONSIDERADO COMO NATIVO PARA LOS DIFERENTES DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE MARQUE EL ORDENAMIENTO



JURÍDICO ESTATAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

**XXII. CALIDAD DE PERSONA NATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL CONGRESO LOCAL PARA ESTABLECERLA BAJO UN CRITERIO DE RAZONABILIDAD, SIN TRAS-
TOCAR ÁMBITOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON HIJOS VERACRUZANOS O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2022 Y SUS ACUMULADAS 127/2022 Y 128/2022. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 31 DE ENERO DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
	ANTECEDENTES	Se resalta que la demanda registrada como 128/2022, presentada por el Comité Ejecutivo Estatal del PRD en el Estado de Veracruz, fue desechada por notoriamente improcedente mediante el primer acuerdo del Ministro instructor.	1-18



		Por su parte, se admitieron a trámite las acciones 125/2022 y 127/2022, interpuestas por las dirigencias del PAN y el PRD.	
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad.	18
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se impugna el Decreto 240, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el once de agosto de dos mil veintidós, mediante el cual se adicionó la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, se cuestiona el procedimiento legislativo que dio origen a dicho decreto.	18-19
III.	OPORTUNIDAD	Las demandas fueron presentadas de forma oportuna.	19-20
IV.	LEGITIMACIÓN	Las demandas fueron planteadas por los respectivos representantes de los partidos políticos accionantes (PAN y PRD) y, a su vez, se considera que la norma reclamada se vincula con la materia electoral.	20-23
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	El Poder Legislativo argumenta que la reforma impugnada no trata de cuestiones de carácter electoral y que los partidos políticos no demuestran la forma en la que les afecta la adición normativa cuestionada. Dichos argumentos de improcedencia se desestiman, toda vez que sí existe relación con la materia electoral y en las acciones no se requiere afectación y, a su vez, el examen del alcance de la norma involucra aspectos de fondo.	23-27
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El estudio de fondo se divide en dos apartados: En el primero se analiza el procedimiento legislativo del decreto impugnado. (VI.1.)	27-77



	<p>En el segundo se analiza la regularidad de la fracción III del artículo 11 impugnada. (VI.2.)</p>	
<p>VI.1. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</p>	<p>Para efectos de dar respuesta a esta problemática, en primer lugar, se explica la doctrina para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos (A). Posteriormente, se detallan las reglas y principios que rigen en el procedimiento legislativo en el Estado de Veracruz (B).</p> <p>Con base en lo anterior, se exponen las razones específicas por las cuales se considera que no se actualizan violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante. (C).</p>	<p>28-54</p>
<p>VI.2. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL.</p>	<p>Tras detallar el parámetro de regularidad aplicable, se llega a la conclusión que resulta inconstitucional la porción normativa que dice "con hijos veracruzanos o" de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz.</p> <p>En suma, se argumenta que mediante la fracción cuestionada se adicionó por el Poder Reformador veracruzano dos nuevos supuestos para ser considerado como veracruzano: contar con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.</p> <p>Valorando este contenido, en primer lugar, se estima que la fracción cuestionada sí es una norma general, cuyo contenido y alcances son claros; por lo que no existe una violación a los principios de legalidad o seguridad jurídica.</p> <p>En segundo lugar, se alude que el legislador veracruzano tiene facultades para definir quién se considera o no como veracruzano.</p>	<p>54-77</p>



No obstante lo anterior, en tercer lugar, se llega a la convicción que la adición sí irrumpe en uno de los requisitos tasados constitucionalmente para la gubernatura de un Estado previstos en el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución General.

A saber, el citado 116 marca que sólo podrán ser gobernadores o gobernadoras las personas mexicanas por nacimiento y nativas del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios. Atendiendo a una interpretación gramatical, teleológica e histórica de este contenido, se estima que cuando el Poder Constituyente utilizó el concepto de "nativo", se refirió a "nacido" en el territorio estatal.

En ese sentido, al definir la norma reclamada que serán veracruzanas las personas con hijos o hijas veracruzanas, de manera indirecta se irrumpe con este requisito constitucional de ser nativo; ello, ya que lo amplía a personas que no nacieron en dicha entidad federativa y que, por ese solo hecho, según la propia Constitución Local (artículo 43), podrán aspirar a ocupar la gubernatura del Estado.

Consiguientemente, para solventar esta deficiencia constitucional, **cabe declarar inconstitucional únicamente la porción normativa que dice "con hijos veracruzanos o" de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz.** El resto del texto supera un examen de constitucionalidad al ser coincidente con lo que prevé el aludido numeral 116 constitucional: o se es nativo del Estado o se cuenta con residencia efectiva no menor de cinco años previos al día de los comicios.



VII.	EFECTOS	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.	77-78
	PUNTOS RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 11, fracción III, en su porción normativa "con hijos veracruzanos o", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto Número 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	78

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por las dirigencias nacionales del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, así como por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de la adición norma-



tiva reflejada en la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El nueve y diez de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente, los partidos políticos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) promovieron acciones de inconstitucionalidad. En sus respectivas demandas, señalaron como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y solicitaron la declaratoria de invalidez de la **fracción III del artículo 11 de la Constitución Local**, adicionada mediante Decreto 240, publicado el once de agosto de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa. Asimismo, el propio diez de septiembre de dos mil veintidós, el presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave presentó un diverso escrito en el que señaló su intención de promover una acción de inconstitucionalidad en contra de la adición referida.

2. **Conceptos de invalidez.** En dichos escritos, los actores expusieron diferentes puntos de vista en torno a la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

3. Por un lado, el **PAN** expresó lo siguiente a través de un único concepto de invalidez:¹

a) **Único. El Decreto Número 240 viola el principio de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16, en relación con los diversos 116, fracción I, 124 y 133 todos de la Constitución Federal.** El decreto reclamado resulta violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16, en relación con el diverso 116, fracción I, último

¹ El PAN sostuvo que las normas transgredidas fueron los artículos 1o., 14, 16, 41, 116, fracción I, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



párrafo, que establece como requisito tasado para ser electo al cargo de gobernador el de haber nacido en la entidad federativa correspondiente o, alternativamente, el requisito de residencia efectiva de cuando menos cinco años.

b) Bajo pretexto de otorgar una protección garantista, el Congreso Local amplía los criterios para considerar a una persona veracruzana (nativa) por el solo hecho de que sus hijos hayan nacido en esa entidad federativa y tengan residencia efectiva de cinco años; situación que no se encuentra contemplada en la Constitución General ni en ni ninguna Constitución Local.

c) El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado en el último párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional algunos requisitos para acceder al cargo de gobernador que resultan indisponibles para el legislador local; es decir, que son constitucionalmente tasados. Específicamente, en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, el Tribunal Pleno analizó esos requisitos de manera exhaustiva y señaló que sólo pueden ser gobernadores de un Estado: 1) todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, sin restricción de residencia alguna; y, 2) todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

d) Ahora bien, una interpretación posible de la norma que se analiza es que ésta solamente resulta aplicable a los no nativos de la entidad federativa cuando tengan residencia efectiva de 5 años; de esa manera, se agrega un supuesto más para considerar que serán nativos de la entidad federativa y, por ende, elegibles siempre que tengan hijos nacidos en su territorio. De ahí que se advierta una deficiente y dolosa regulación.

e) Más bien, al establecer los requisitos para ocupar el cargo de gobernador, el legislador local decidió desarticular uno de los requisitos establecidos en el precepto constitucional referido y omitir de manera absoluta el requisito de ser nativo de la entidad federativa para poder ocupar dicho cargo, puesto que ese carácter sólo se adquiere por haber nacido en el territorio y ser descendiente de veracruzanos, mas no ascendientes de los mismos. Por tanto, esa deficiencia debe considerarse como una modulación de un requisito constitucionalmente



tasado que restringe el derecho al voto pasivo en el artículo 35, fracción II, constitucional, contrario al parámetro constitucional.

f) Adicionalmente, es evidente que la medida legislativa impugnada brinda un trato desigual injustificado a quienes son nativos de la entidad, en contravención al principio de igualdad, careciendo de razonabilidad legislativa y de una debida motivación que la justifique.

4. Por su parte, el **PRD** expuso cuatro conceptos de invalidez,² alegando diversos motivos de inconstitucionalidad:

a) **Primero. Violaciones al principio de seguridad jurídica porque la norma no cumple los principios de impersonalidad, abstracción y generalidad.** El decreto reclamado no cubre la impersonalidad, abstracción y generalidad que toda ley debe cumplir, violentando así el artículo 13 de la Constitución Federal, que desde una interpretación conforme, prohíbe que una ley pueda ser en beneficio o perjuicio de una persona o grupo de personas en particular. Es por ello, que bajo el pretexto de que dicho decreto tendrá como objetivo dar a las personas que llegan al Estado de Veracruz –sin ser originario ni vecino, pero con un hijo nacido en Veracruz– la calidad de ciudadano de ese Estado; para así violar su espíritu y realizar un fraude a la ley.

b) **Segundo. Violaciones al principio de seguridad jurídica por no seguirse las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.** El artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establece la facultad del Congreso del Estado para realizar reformas a la misma, las cuales deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y de la mayoría de los Ayuntamientos. Asimismo, la "Ley Reglamentaria del Artículo 84

² El PRD señaló como preceptos violados los artículos 1o., 13, 16, párrafo primero, 30, inciso a), 35, fracción II, 36, fracción IV, 39, 40, 41, párrafo tercero, fracción I, 82, fracciones I y III, 116, fracción I, párrafo quinto y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1, 2, 4, párrafos décimo y décimo primero, 6, párrafo primero, 11, 14, párrafo primero, 15, fracción I, 16, fracción III, 43, fracciones I y II, 80 y 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.



de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en Materia de Reformas Constitucionales Parciales", establece el apego al procedimiento legislativo como requisito de una procedencia en una reforma constitucional, tal y como se señala en sus numerales 3 y 6.

c) Si dichos preceptos no son cumplidos, existe un vicio de origen en la norma, toda vez que el acto legislativo es una unidad insoluble y al existir una falla en una de las partes que lo constituyen, se contamina la totalidad del acto. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."

d) En ese sentido, se estima que en el caso existe un vicio en el proceso legislativo, debido a que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales no convocó a reunión para recibir la iniciativa y darle lectura y, por consiguiente, no se difundió en medios electrónicos, aun cuando los artículos 45, párrafos primero y tercero y 106, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz así lo requiere.

e) Por el contrario, la iniciativa fue turnada a dicha Comisión, la cual se encuentra conformada por tres diputados, y únicamente fue dictaminada por dos, quienes son integrantes del partido Morena; lo que a su parecer representa un conflicto de interés. Además, la presidencia de la Comisión Permanente de Justicia no hizo pública la convocatoria, orden del día, ni documentos que sirvieran para analizar de mejor manera la "iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado", con por lo menos 48 horas de anticipación, tal y como lo señalan los párrafos cuarto y sexto del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

f) **Tercero. Violaciones al principio de seguridad jurídica por no seguirse las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.** Se violenta el procedimiento ordinario establecido en la referida ley reglamentaria. Tanto ese ordenamiento, como el propio numeral 84 de la Constitución Local, establecen dos procedimientos para aprobar las reformas parciales de carácter constitucio-



nal en la entidad. El primero de ellos, es el "procedimiento ordinario", el cual se aplica para toda reforma constitucional emanada de cualquier persona que el artículo 34 de la Constitución Local le da el derecho de presentar una iniciativa y que sólo tiene que ser aprobado en un solo periodo ordinario de sesiones por las dos terceras partes de los diputados que integran el Pleno del Congreso y con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

g) El segundo, es el "procedimiento especial", el cual se instituyó para aquellas reformas a la Constitución Local cuando existe un decreto de reforma a la Constitución Federal, en el que se ordene a las Legislaturas Locales adecuar sus Textos Constitucionales al sentido de aquél, o cuando se hiciera necesario adecuar la Constitución Local a disposiciones emanadas de las leyes nacionales, únicas o generales expedidas por el Congreso de la Unión, o como consecuencia de declaratorias de invalidez emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Procedimiento que basta con que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales y la Junta de Coordinación Política propongan al Pleno que declaren iniciar ese procedimiento, para que el decreto de reforma pueda ser aprobado en un solo periodo ordinario o extraordinario de sesiones y sin la necesidad de la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.

h) Bajo ese tenor, se considera que el Congreso Local violenta lo establecido dentro del procedimiento ordinario de la ley reglamentaria en cita, al darle una interpretación a modo; ello, toda vez que del Decreto 3 que reforma y deroga diversas disposiciones de la ley reglamentaria en comento, publicado en la Gaceta Oficial el 4 de diciembre de 2018, se perseguía la eliminación de la segunda aprobación por parte del Congreso del Estado de los proyectos de reformas constitucionales en procedimientos ordinarios, conculcado en el artículo 7 de esa ley reglamentaria; ya que antes de la reforma, señalaba que las reformas parciales de la Constitución veracruzana en procedimientos ordinarios se tenían que aprobar en dos periodos ordinarios de sesiones.

i) De conformidad con la multicitada ley reglamentaria del artículo 84, los dictámenes formulados por las Comisiones del Congreso, relativos a proyectos de decreto de reforma constitucional, se enlistan para su aprobación en la sesión de Pleno inmediata, pero debe ser sesión ordinaria, toda vez que corresponde a un procedimiento ordinario. Entonces, si dicha ley permitiera que los



dictámenes de reformas constitucionales en un "procedimiento ordinario" pudieran darse en un periodo distinto al ordinario, lo haría distinguir dentro de este procedimiento, tal y como lo hace para el "procedimiento especial" de conformidad con los artículos 14 y 16.

j) Ahora bien, el decreto reclamado no busca dar cumplimiento a un decreto que emane de la Constitución Federal en el que se ordene a la Legislatura Local adecuar sus Textos Constitucionales al sentido de aquél, o que se haga necesario adecuar la Constitución Local a disposiciones emanadas de una ley nacional o general expedidas por el Congreso de la Unión o se esté dando cumplimiento a una declaratoria de invalidez emitida por la Suprema Corte; única justificación para que se haya realizado en un periodo extraordinario de sesiones. Inclusive, para que una reforma parcial a la Constitución Local emanada de un procedimiento ordinario pueda ser votada en un periodo extraordinario de sesiones, la ley reglamentaria lo debiera establecer como tal, así como determinar sus consecuencias.

k) **Cuarto. Inconstitucionalidad por violaciones al derecho de votar y ser votado.** Al margen de las violaciones procesales, se alega que el decreto reclamado violenta los derechos de los ciudadanos veracruzanos de votar y ser votados y, como consecuencia, su derecho de acceso al poder público previsto en los artículos 1o.; 13; 30, inciso a); 34; 36, fracción IV; 55, fracciones I y III; 82, fracciones I y II; 116, fracción I, párrafo quinto, y 133 de la Constitución Federal; así como en los diversos 2; 4, párrafos décimo y décimo primero; 11; 43, fracciones I y II; y 80 de la Constitución Local.

l) En efecto, el Congreso Local transgrede el marco normativo constitucional, al extralimitarse y darle la categoría de "veracruzanos" a todas las personas nacidas fuera del territorio del Estado, siempre y cuando tenga "hijos veracruzanos" –aunque ellos no tengan residencia en Veracruz–, o con una residencia efectiva de cinco años en el territorio. De tal forma que, cualquier persona nacida en cualquier otra entidad del país o del extranjero, y que, por el hecho de haber tenido un hijo nacido en Veracruz, se convertirá en veracruzano, aunque no viva o nunca haya vivido en dicho Estado.



m) El artículo 30 de la Constitución Federal prevé como mexicanos por nacimiento a los que nazcan en el territorio o a los hijos de padre, madre o padres mexicanos y del mismo modo, es que las treinta y dos Constituciones de las entidades federativas en el país prevén ello. Es decir, como nativos de sus Estados, a los nativos en su territorio o a los hijos de padre, madre o padres originarios de esa entidad, tal y como se establecía en la Constitución de Veracruz.

n) En esa línea, se introduce un supuesto normativo que contraviene dicho precepto constitucional y, con ello, se violenta lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal; por lo que el Congreso del Estado se extralimita en sus atribuciones.

o) Del mismo modo, el Texto Constitucional es claro respecto a que el otorgamiento de la nacionalidad mexicana por nacimiento no es extensivo a otros supuestos no previstos expresamente por el Constituyente; es decir, las hipótesis establecidas en el artículo 30, inciso a), de la Constitución Federal deben interpretarse de manera estricta, pues se destinan sólo a los sujetos que están explícitamente contemplados en la norma (supuestos que son limitativos y no enunciativos); por lo que no puede interpretarse de otra manera. Criterio que se dejó establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro: "NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL ARTÍCULO 30, INCISO A), FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES EXTENSIVO A SUPUESTOS NO PREVISTOS EXPRESAMENTE."

p) Por otro lado, pide que se realice una interpretación conforme de las normas cuestionadas y, finalmente, solicita la suspensión de sus efectos.

5. De igual manera, en el diverso escrito presentado por el **Comité Ejecutivo Estatal del PRD en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** se afirmó que la citada norma reclamada era inconstitucional por violaciones en el procedimiento, por vulnerar el principio de supremacía constitucional y por detentar inconsistencias en torno a los requisitos de elegibilidad para las y los gobernadores, establecidos en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



6. **Admisión, desechamiento y trámite.** El trece y diecinueve de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte registró las acciones de inconstitucionalidad bajo los números de expediente **125/2022** (la del PAN), **127/2022** (la del PRD) y **128/2022** (la del CEE del PRD en Veracruz), decretando su acumulación y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

7. Bajo ese tenor, el veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, el aludido Ministro instructor recibió el expediente y emitió un acuerdo en el que adoptó las siguientes determinaciones: En primer lugar, **desechó la acción de inconstitucionalidad 128/2022** por encontrarse un motivo manifiesto e indudable consistente en la falta de legitimación procesal activa. Esto es así, pues la demanda fue promovida por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de su presidente; sin embargo, conforme a la legislación aplicable, tal actuación es improcedente, toda vez que el PRD cuenta con registro ante el Instituto Nacional Electoral y entonces debe comparecer éste por conducto de su dirigencia nacional.

8. En segundo lugar, el Ministro instructor **admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 125/2022 y su acumulada 127/2022**, promovidas por el PAN y el PRD; consecuentemente, ordenó que se les diera vista de las mismas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que rindieran su informe y enviaran los documentos que integran el proceso legislativo del decreto impugnado, así como un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad, respectivamente; asimismo, le dio vista del asunto al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

9. Por su parte, le solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara los estatutos vigentes del PAN y del PRD, así como la certificación de su registro vigente y quiénes son sus representantes. Finalmente, requirió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, así como a la consejera presidenta del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz el informe sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.



10. **Comienzo del próximo proceso electoral.** Mediante oficio número OPLEV/SE/DEAJ/453/2022, el secretario ejecutivo del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz desahogó el requerimiento formulado. En dicho documento informó que el Consejo General del Organismo debe aprobar el calendario del proceso electoral local y ahí se determinará su inicio; lo que, en términos del artículo 169 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, debe ser en los **primeros diez días del mes de noviembre del año dos mil veintitrés.**

11. **Informe del Poder Legislativo.** Por escrito enviado el once de octubre de dos mil veintidós y recibido el dieciocho siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la directora de Servicios Jurídicos rindió el informe en representación del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En tal escrito se argumentó lo siguiente:

a) **Cuestiones previas.** Los partidos promoventes se limitan a decir que la reforma es contraria al Texto Constitucional y pretenden plantear la impugnación de la norma, afirmando su carácter electoral, que por cierto no lo es, toda vez que no se trata de una reforma que cambie alguna situación jurídica en referencia a la elección de cargos de elección popular o procedimientos de cuestiones electorales; por lo que es notoriamente improcedente.

b) **Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que los partidos políticos promoventes no demuestran la forma en que les afecta la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución Local que impugnan.

c) Asimismo, aduce que los planteamientos hechos valer por los partidos accionantes se apartan de los aspectos relacionados con procesos electorales debido a que, el decreto impugnado alude a las personas que se consideran veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos; cuestiones que atañen a todos los habitantes que dentro del territorio mexicano que cumplan con dicha calidad y no como lo es planteado por los partidos recurrentes, relacionado con los requisitos para ser postulado a la gubernatura estatal.



d) **Razones y fundamentos jurídicos para sostener la validez del acto legislativo.** En términos generales, el decreto impugnado se elaboró con base en las facultades otorgadas al Congreso del Estado.

e) **Razones y fundamentos jurídicos para sostener la constitucionalidad del "Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz".** Aduce que los artículos 35, fracción II y 116, fracción I, de la Constitución Federal, guardan armonía con el contenido de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local, porque en él, lo relativo a "ser nativo de la entidad" en la que se trate, constituye un requisito tasado que la Constitución Federal define. En ese sentido, se atendió el reconocimiento de la calidad de veracruzano a aquellas personas mexicanas nacidas fuera del Estado, con hijos veracruzanos o con residencia efectiva de cinco años en el territorio; favoreciendo el acceso y participación más amplia de las personas y no siendo excluidas a través de requisitos irrazonables o discriminatorios.

f) En efecto, el Máximo Tribunal del País ha sostenido que la Constitución Federal y los tratados internacionales reconocen en los más amplios términos el derecho a ser votado; sin embargo, dado sus características puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional y, por ello, las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración en su propio orden jurídico; no obstante, se debe realizar atendiendo siempre los principios de no discriminación y proporcionalidad, con estricto respeto a los requisitos tasados establecidos por la Constitución.

g) Dicho lo anterior, se realiza el informe respecto de los conceptos de invalidez.

h) **Primero.** Por cuanto hace al concepto de invalidez referido por el PAN en el que esgrime que se violan los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16, en relación con los diversos 116, fracción I, 124 y 133 de la Constitución Federal, es infundado. En primer lugar, no se violan dichos principios, ni tampoco se vulneran los preceptos constitucionales dado que forman parte de la libertad de configuración legislativa del Congreso del Estado, el modular las previsiones dispuestas en el Texto Constitucional, en el sentido de establecer alternativas para acreditar el requisito de ser nativo de la



entidad de que se trate, si así se estima conveniente siempre que ello lo haga en forma razonada y justificada; tal como se hizo en el dictamen que dio origen al decreto controvertido.

i) **Segundo.** En relación con los argumentos del PRD de que la norma no cumple con los principios de impersonalidad, abstracción y generalidad; señala que, contrario a ello, la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución Local es resultado de un acto jurídico, como fue el trabajo legislativo de parte de una autoridad debidamente facultada para ello, no para la colocación de persona alguna en particular, sino para el beneficio de las comunidades migratorias con raíces asentadas en el territorio de Veracruz, en busca de identidad personal y en apego a la legalidad para garantizar los derechos humanos de las personas; siendo un acto legislativo fundado y motivado.

j) Aunado a que, en armonía con las reformas constitucionales de dos mil once y con la finalidad de no privar a las personas que han decidido establecerse en el Estado de acceder y hacer efectivos los derechos y obligaciones en el lugar que residen, y dotarles de una identidad efectiva atendiendo a la realidad de las circunstancias sin violentar su derecho de libre desarrollo, personalidad e identidad y retomando los principios de universalidad y progresividad es que se emitió el decreto impugnado.

k) Bajo ese tenor, el decreto no fue omiso de practicar la impersonalidad, abstracción y generalidad que toda ley debe cumplir, pues la adición de la fracción III al artículo 11 no fue realizada en beneficio o perjuicio de una sola persona, pues con ello se salvaguardan los derechos de las personas que establecieron su residencia en el Estado de Veracruz y a su vez, otorgándoles derechos y obligaciones.

l) Por otro lado, señala que si bien es cierto que el artículo 43 de la Constitución Local establece como requisito ser veracruzano para ser gobernador, no menos cierto es, que de igual modo los diversos 58, 58 bis, 67 y 69 establecen como requisitos, el ser veracruzano, para ocupar diversos puestos en el Poder Judicial del Estado, en el Tribunal Electoral y ediles dentro de los Municipios, por lo que no se encuentra ante un fraude a la ley, toda vez que el decreto reclamado



benefició no sólo a las personas que aspiren a ser gobernador del Estado, sino a otras que aspiren a distintos cargos dentro de la administración en el Estado, ya que se otorga la calidad de veracruzano.

m) **Tercero.** Sobre los conceptos de invalidez que aducen violaciones al procedimiento legislativo, éstos son infundados. Sostiene que el Congreso sí cumplió con el procedimiento correspondiente y con lo estipulado por el artículo 84 de la Constitución Local, así como en su ley reglamentaria. Para ello, señala los procedimientos establecidos en dicha ley, así como también relata todo el trámite legislativo que se llevó a cabo para la emisión del decreto impugnado y, por tanto, aduce que los señalamientos del accionante son falsos, toda vez que el proceso se cumplió con cabalidad.

n) Finalmente, por cuanto al hecho de que la iniciativa fue dictaminada por dos de los tres diputados que integran la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales y que ambos son del Grupo Legislativo de Morena, lo que representa un conflicto de interés en términos del artículo 9, párrafo primero, fracción IX, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado. Al respecto, manifiesta que de acuerdo con los numerales 44 y 45 del citado reglamento, las comisiones permanentes se integran por tres diputados elegidos por el Pleno y sólo habrá dictamen cuando lo firmen la mayoría de sus miembros, por tanto, si dos de sus integrantes lo firman, significa que es válido y procedente; y, respecto al supuesto conflicto de intereses, no se explica cómo los diputados integrantes de la Comisión que emitieron el dictamen pudieran tener interés personal o profesional en dicho asunto. Por ende, el decreto reclamado no viola los artículos 14 y 16 constitucionales.

o) **Cuarto.** Sobre el argumento referente a supuestas violaciones al derecho de votar y ser votado, señalando que se violentan los derechos fundamentales de los veracruzanos, es infundado. La adición reclamada no violenta sus derechos fundamentales, toda vez que es compatible con la Constitución Federal y que forma parte de la libertad de configuración legislativa de los Estados. En ese sentido no resulta inconstitucional que el Congreso Local en ese uso de libertad configurativa pueda establecer distintas alternativas para acreditar el requisito de ser considerado veracruzano y que se realizó con el objeto de preservar los derechos de las personas, completando diversas vertientes como la



identidad, el libre desarrollo y el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de los grupos que conforman la sociedad.

p) Además, lo anterior se armoniza con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que indican que las restricciones a los derechos fundamentales –entre ellos los derechos políticos– no deben ser discriminatorios y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, con la que se otorga la protección más amplia a la ciudadanía.

q) Refiere que, con los antecedentes legislativos del decreto impugnado, se acredita de manera fundada y razonada la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución Local, y que menos aún se contraviene lo dispuesto en el artículo 30, inciso a), de la Constitución Federal, en el sentido de que no se contraponen la forma de adquirir la nacionalidad mexicana.

r) Aduce que el Congreso del Estado no realiza leyes a modo para persona o grupo en particular, pues el ámbito de aplicación del decreto reclamado es para todos en general; pues no es necesario que con ese decreto se cubra el requisito señalado en el artículo 116 de la Constitución, ni tampoco el requisito de elegibilidad establecido en el diverso 43 de la Constitución Local. En ese sentido, señala que la norma impugnada no establece requisitos para la elegibilidad de cargos públicos, sino que establece la calidad de ciudadano veracruzano.

s) De igual forma, la supremacía constitucional prevista en el artículo 133 de la Constitución Federal, está por encima de cualquier norma de carácter local, por lo que cualquier persona mexicana por nacimiento puede ser gobernador o gobernadora de un Estado, al ser nativo de éste o con residencia efectiva no menor de cinco años. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: "GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO



DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR."

t) Por último, sobre el argumento que se viola lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, manifiesta que no encuentra relación alguna con el decreto combatido en virtud de que no se legisló respecto de leyes privativas, fuero o emolumentos como compensación de servicios públicos; respecto al artículo 36, fracción IV, constitucional, tampoco se encuentra relación, pues dicho numeral establece las obligaciones de los ciudadanos de la República y en esa fracción se hace referencia a desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos.

u) Además, por cuanto hace al artículo 55, fracciones I y II, de la Constitución Federal no se relaciona con el decreto impugnado, ya que dicho numeral hace referencia a los requisitos para ser diputado; así como no se advierten violaciones a los diversos 2 y 4, párrafos décimo y décimo primero, de la Constitución Local, pues en modo alguno se trastoca la soberanía del Estado, ni se abordan temas de justicia laboral o de solución de conflictos sobre formalismos, ni sobre la igualdad de las partes o el debido proceso.

12. Informe del Poder Ejecutivo. Mediante escrito enviado el once de octubre de dos mil veintidós y recibido el diecinueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el secretario de Gobierno rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) Se reconoce como existente el precepto normativo del que se demanda su invalidez y se reconoce que, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Local al Poder Ejecutivo, es que se promulgó y publicó el decreto combatido.

b) Señala que son inoperantes los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos accionantes. En efecto, se advierte la ausencia de argu-



mentos reales, veraces y concretos respecto de la disposición normativa que se tilda de inconstitucional.

c) Son ineficaces los argumentos vertidos por los partidos políticos al pretender impugnar el supuesto en el que la Constitución de Veracruz reconoce la calidad de veracruzano siendo estos mexicanos nacidos fuera del Estado, cuando se tengan hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de 5 años en territorio estatal. Esto implica que el espectro de derechos humanos abarque un reconocimiento desde la perspectiva de que se tiene realizado un proyecto de vida en el que se ha procreado a hijos mexicanos nacidos en el territorio del Estado, a fin de no dejar a un lado el derecho a la identidad como veracruzano.

d) Así bien, la calidad de veracruzano la adquieres por así haber generado un precedente consanguíneo, con el que como ciudadano recibes una identidad, la de veracruzano y de esa forma ejercer tus derechos como ciudadano del Estado, así como las obligaciones que con tal carácter adquieres, la de contribuir o pagar impuestos.

e) En ese sentido, la calidad de veracruzano de ninguna manera infiere a los supuestos contenidos en la Norma Fundamental ni tampoco vulnera derechos humanos, al contrario, la norma reclamada incorpora a la Constitución de Veracruz un espectro de reconocimiento hacia los ciudadanos mexicanos que tengan una residencia efectiva de 5 años y el supuesto en el que por el hecho de haber procreado a un hijo nacido en territorio veracruzano adquiera tal derecho a la identidad veracruzana.

13. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En su escrito de opinión, la Sala Superior expuso los siguientes argumentos:

a) No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, ni tampoco los planteamientos de que el decreto impugnado vulnera el artículo 13 constitucional –en el que se aduce que no cumple con los atributos de impersonalidad, abstracción y generalidad– por no ser de naturaleza electoral.



b) En cambio, para el tema de la vulneración a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho al sufragio activo y pasivo, al adicionar un requisito para ser veracruzano a los no nativos sí es procedente emitir una opinión al relacionarse directamente con los requisitos de elegibilidad para el cargo de gobernador a que se refiere el artículo 116 constitucional.

c) En su opinión, el decreto impugnado es compatible con la Constitución Federal, toda vez que forma parte de la libertad de configuración legislativa y se pueden establecer alternativas que vayan en dirección con el mismo objetivo y fin de ser nativo, previsto por el órgano reformador en el artículo 116, fracción I, último párrafo, constitucional, siempre que ello se haga de forma razonable y justificada.

14. **Pedimento.** El fiscal general de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.

15. **Alegatos y cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de 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

16. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto 240, por el que se adicionó la fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

17. La presente sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucional-



dad; ello, conforme al 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.

18. Así, del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se estima que ambos partidos políticos impugnaron la **fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, reformada mediante el Decreto 240, publicado el once de agosto de dos mil veintidós en el Núm. ext. 318, tomo CCV, de la Gaceta Oficial del Estado; con la particularidad de que el PRD cuestionó explícitamente el procedimiento legislativo que dio origen a dicho decreto.

III. OPORTUNIDAD

19. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,³ el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

20. En este caso las acciones de inconstitucionalidad son oportunas, pues el decreto por el que se adicionó una fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz fue publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el once de agosto de dos mil veintidós; de modo que el plazo para promover transcurrió del doce de agosto al diez de septiembre siguiente.

21. Luego, si la demanda del Partido Acción Nacional fue presentada el nueve de septiembre de dos mil veintidós, mientras que la del Partido de la Revolución Democrática el diez del mismo mes y año, ambas en el buzón judicial

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."



automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces, es evidente que su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

22. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁴ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el diverso 62 de la ley reglamentaria de la materia⁵ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.

23. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales

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.

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

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

⁵ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"...

"En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

24. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera **que se acredita este supuesto procesal en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad.**

Legitimación del Partido Acción Nacional

25. En primer lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 125/2022**, se advierte que el PAN cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Marko Antonio Cortés Mendoza, según consta en las certificaciones expedidas por la directora del secretario del INE, quien fue el signante de la demanda.

26. Por su parte, de conformidad con los artículos 19, 24, 57, inciso a) y 53, inciso a), de sus estatutos,⁶ se desprende que este representante cuenta con

⁶ "Artículo 19. La máxima autoridad de acción nacional reside en la Asamblea Nacional."

"Artículo 24.

"1. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional lo será también de la Asamblea Nacional Ordinaria y Extraordinaria. En su ausencia, fungirá como presidente el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional y, a falta de éste, la persona que designe la propia asamblea."

"Artículo 53. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:



facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.

27. En consecuencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, se tiene por satisfecha la legitimación y representación del instituto político; teniéndose como acreditado, a su vez, el requisito material de impugnación, dado que las normas que se cuestionan tienen una relación con la materia electoral.

Legitimación del Partido de la Revolución Democrática

28. Asimismo, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 127/2022**, consta que el escrito de demanda fue presentado por José de Jesús Zambrano Grijalva, quien se ostentó como presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del PRD, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la directora del secretariado de dicho instituto.

29. Bajo esa tónica, como se adelantó, el PRD es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva, y es él quien cuenta con su representación

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

"Artículo 57. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."



legal en términos de los artículos 38 y 39 de los estatutos internos.⁷ Siendo que, a su vez, el contenido de la norma reclamada se vincula con la materia electoral.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.

31. Al respecto, en el informe rendido por el Congreso del Estado de Veracruz, específicamente en el apartado de cuestiones previas, se aduce que la reforma impugnada no trata de cuestiones de carácter electoral pues no se cambia la situación jurídica en referencia a la elección de cargos de elección popular o procedimientos electorales; lo que lleva a que la acción de inconstitucionalidad sea improcedente.

32. Asimismo, en el apartado de improcedencia y sobreseimiento de ese mismo escrito, se señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que los partidos políticos promoventes

⁷ **Artículo 38.** La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

"a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;

"b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;

"c) Los siete integrantes que ocuparán las Secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

"d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

"e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y,

"f) La representación del partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz."

Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

"...

"Apartado B

"De la Presidencia Nacional

"...

"IV. Representar legalmente al partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al Pleno un informe trimestral de las actividades al respecto. ..."



deben demostrar de qué manera la reforma impugnada les será aplicada o perjudicial y, en el caso, no demuestran la forma en que les afecta la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución Local que impugna, que –en su caso– es lo que les otorgaría la calidad jurídica para ser reconocidos como parte demandante. Para ello, insisten en que:

- El decreto impugnado no es inconstitucional, dado que resulta compatible con la Constitución General, debido a que forma parte de la libertad de configuración legislativa del Órgano Reformador Local y que, además, no es contrario al Texto Constitucional establecer alternativas para acreditar los requisitos de ser nativo del Estado de Veracruz.

- Los planteamientos hechos valer por los partidos accionantes se apartan de los aspectos relacionados con procesos electorales, debido a que el decreto impugnado alude a las personas que se consideran veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos; cuestiones que atañen a todos los habitantes que dentro del territorio mexicano que cumplan con dicha calidad y no como lo es planteado por los partidos recurrentes, relacionado con los requisitos para ser postulado a la gubernatura estatal.

33. Este Tribunal Pleno **no comparte estas peticiones de improcedencia**. Por un lado, el Congreso Local hace valer razones que involucran un examen vinculado con el fondo del asunto. Es criterio reiterado que todo lo relativo a si son acertados los argumentos de los accionantes o cuál es el alcance que puedan tener o no las respectivas normas impugnadas y su afectación en el ordenamiento jurídico, son aspectos que deben reservarse al estudio de fondo. Además, la acción de inconstitucionalidad es un examen abstracto de regularidad constitucional, por lo que no se requiere acreditar una afectación particularizada. Por lo anterior, guarda aplicación el criterio que se refleja en la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁸

⁸ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, de texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables,



34. Por otro lado, también es infundada la petición de improcedencia relacionada con la materia de las normas reclamadas. Como se adelantó en el apartado de legitimación, la adición normativa cuestionada se relaciona con la materia electoral, pues al final de cuentas **los requisitos para ser gobernador o gobernadora de una entidad federativa presuponen qué personas son considerados o no como nativos de la entidad**, que es lo que se alega y se prevé precisamente en la fracción cuestionada. Así, aunque la vinculación con requisitos de elegibilidad no es el único efecto de la norma reclamada, eso no evita su relación con la materia electoral entendida en sentido amplio.

35. Al respecto, en las acciones de inconstitucionalidad rige una definición amplia sobre lo que debe entenderse por una norma general de naturaleza electoral. Esto, pues de conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad; de manera que debe favorecerse la procedencia de este mecanismo de control constitucional, dado que ningún otro órgano jurisdiccional tiene competencia para ejercer control abstracto de normas generales que en la materia ejerce esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

36. En ese sentido, se reitera, **es cierto que el contenido de la fracción III impugnada del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz no está enfocada a registrar únicamente a la materia electoral**. Definir las condiciones para considerar a una persona como veracruzana claramente tiene efectos de muchos tipos; incluyendo, el reconocimiento de una multiplicidad de derechos que, por soberanía propia y más allá de lo que reconoce la Constitución General, el Estado de Veracruz puede reconocer a las personas que considera como veracruzanos.

37. No obstante, **el que la norma tenga una incidencia normativa amplia no implica, por sí, una irrelevancia para la materia electoral**. Por el contrario,

de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.⁹



la determinación de las condiciones de aplicación de quién es veracruzano modula necesariamente aspectos electorales para esta entidad federativa. Esto, pues el artículo 43 de la Constitución Local, que establece los requisitos para ser gobernador o gobernadora, enuncia que uno de ellos es ser veracruzano;⁹ por lo que es evidente su relación con el contenido adicionado a la fracción cuestionada, al ser ésta la que prevé las condiciones materiales de dicha calidad.

38. Insistimos, nuestros precedentes no han condicionado que el texto de las normas impugnadas aduzcan expresamente una referencia a lo electoral. Al contrario, nuestra interpretación ha sido amplia precisamente para abarcar cualquier incidencia normativa en esta materia, a fin de poder cumplir con el mandato implementado por el Poder Reformador en el referido artículo 105 de la Constitución General.

39. Finalmente, no pasa desapercibido que el Poder Ejecutivo Estatal al rendir su informe, de manera imprecisa, afirmó lo siguiente: "dispone el artículo 65 de la ley reglamentaria de la materia, que en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causales de improcedencia y de sobreseimiento a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones II y III, de dicha norma, lo cual

⁹ **Artículo 43.** Para ser gobernador del Estado se requiere:

I. Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Contar con residencia efectiva en la Entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;

"III. Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;

"IV. No ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al gobernador interino ni al sustituto;

"V. No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;

"VI. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y,

"VII. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

"La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones IV y V, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria."



se hace de manera general atendiendo en su caso a lo expuesto en cada uno de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos promovedores", para posteriormente exponer las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma. En ese sentido, se entiende que mediante tal afirmación no se planteó ninguna razón de improcedencia, que amerite una respuesta por parte de esta Suprema Corte enfocada a alguna causal.

40. En consecuencia, al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta oficiosamente, se procede al estudio del fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos manifestaron distintos conceptos de invalidez para impugnar, por una parte, el procedimiento legislativo del Decreto 240 y, por otra, el contenido normativo que se refleja en la adición a la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reformado mediante dicho decreto, en tanto que se considera que dicha adición establece un nuevo requisito para ser veracruzano a los no nativos del Estado que es contrario a lo previsto en la Constitución General.

42. Bajo esa tónica, siguiendo la lógica que hemos utilizado en otros precedentes,¹⁰ llevaremos a cabo primero el examen del procedimiento legislativo,

¹⁰ En los que hemos seguido, por regla general, el criterio que se refleja en la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LA VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del



para después realizar el estudio de los distintos argumentos de invalidez de fondo planteados por los partidos accionantes. La estructura será la siguiente:

Apart.	Tema	Aspecto a revisión
VI.1.	Análisis del procedimiento legislativo.	Regularidad constitucional del Decreto 240 que dio lugar a la norma cuestionada, en torno a su procedimiento legislativo.
VI.2.	Nuevo requisito para adquirir la calidad de veracruzano.	Artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

VI.1. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

43. Este Tribunal Pleno llega a la convicción de que **no existieron vicios en el procedimiento con potencial invalidante**. Por ende, cabe reconocer la regularidad constitucional del procedimiento legislativo.

44. Para explicar lo anterior, en los párrafos que siguen haremos una exposición exhaustiva de varios puntos. Primero, detallaremos nuestra doctrina para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos **(A)**. Segundo, explicaremos las reglas y principios que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la forma que se llevó a cabo en torno al decreto que hoy se cuestiona **(B)**. Y tercero, evidenciaremos las razones para concluir porqué en el caso no se actualizan violaciones legislativas que tengan la potencialidad para declarar la inconstitucionalidad del decreto reclamado **(C)**.

procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."



A

Doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte

45. Este Tribunal Constitucional cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto a qué requisitos debe cumplir un procedimiento legislativo en un régimen democrático y representativo como el mexicano, así como cuándo se puede actualizar una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes por violación a los principios que sustentan dicho régimen deliberativo.

46. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que, en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Esto, pues se busca que las normas provenientes del Poder Legislativo cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura; lo cual se obtiene, al menos, con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.

47. Bajo esa lógica, se ha sostenido que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo que pueden o no presentarse deben abordarse en esta sede constitucional **desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa**, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; por lo que la **evaluación del potencial invalidatorio** de dichas irregularidades procedimentales debe **intentar equilibrar** dos principios distintos:¹¹ por un lado, un

¹¹ Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, de rubro y texto siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios



principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹²

48. Así, en cada caso debe determinarse si existen o no violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales

en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

¹² La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

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

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.



violaciones no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento al menos de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. 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, así como 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.

49. Estándares en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las Legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo; lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con el cumplimiento de diversos aspectos como haberse entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad, y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea:¹³ ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la Legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.

¹³ Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1109 y 1110, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE." y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."



50. Lo anterior es así, a juicio de este Pleno, debido a que la democracia no sólo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una *deliberación robusta* en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como las minoritarias. Precisamente **este carácter deliberativo** es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que éstas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.

51. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más relevantes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013¹⁴ y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017¹⁵ y 43/2018¹⁶ y las controversias constitucionales 34/2014,¹⁷ 41/2014¹⁸ y 63/2016.¹⁹

¹⁴ Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

¹⁵ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁷ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

¹⁸ Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

¹⁹ Bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (encargado del engrose el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena), fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,



52. Debiéndose destacar que en precedentes recientes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha insistido en que cada caso es distinto, por lo que no es viable extender de manera genérica una conclusión de validez o invalidez cuando se presente una determinada circunstancia; más bien, cada asunto responde a sus propias particularidades; por ejemplo, respecto al efecto que pueda tener el cumplimiento o no de ciertos requisitos reglamentarios como la emisión oportuna de convocatorias, publicación y entrega de dictámenes, trabajo al interior de las comisiones, etcétera. Siendo los precedentes más recientes en el ámbito federal las acciones de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021 y la 150/2017 y su acumulada 153/2017.

B

Procedimiento legislativo y el decreto reclamado

53. En los párrafos que siguen describiremos el marco normativo que rige el procedimiento legislativo para realizar una reforma constitucional en el Estado de Veracruz, así como la forma que se llevó a cabo el procedimiento del decreto impugnado.

Marco normativo estatal

54. Los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Política,²⁰ la Ley Reglamentaria del

Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ **Artículo 84.** Esta Constitución podrá ser reformada en todo o parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

"Para que las reformas formen parte de esta Constitución será necesaria la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de Cabildo y comunicarse al Congreso o a la Diputación Permanente dentro de los treinta días naturales siguientes a aquel en que reciban el proyecto. Se tendrán por aprobadas las reformas por parte de los Ayuntamientos si, transcurrido el plazo referido, no hubieren comunicado su acuerdo. No será necesaria la aprobación de los Ayuntamientos, cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de disposiciones emanadas de leyes nacionales únicas o generales expedidas por el Congreso de la Unión, o de declaratorias



Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de reformas constitucionales parciales, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigentes al momento de la aprobación del decreto impugnado, son los siguientes:

a) **Iniciativa, admisión y discusión.** Para dar pie a una modificación constitucional, se debe presentar una iniciativa con proyecto de decreto, en la que se señale la disposición objeto de reforma, adición o derogación, sin incluir propuestas para otros ordenamientos.²¹ Hecho lo anterior, la iniciativa presentada se turnará a Comisiones,²² en donde se emitirá un dictamen, que deberá ser listado preferentemente en el orden del día de la sesión del Pleno inmediata a la fecha en que se haya depositado en la Junta de Trabajos Legislativos para su discusión y votación.²³

de invalidez emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en estos casos, el Congreso declarará previamente que se trata de un procedimiento especial.

"Para la reforma total o la abrogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de este ordenamiento.

"El Congreso o la Diputación Permanente hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas.

"El procedimiento para las reformas constitucionales se reglamentará en la ley."

²¹ **Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en materia de reformas constitucionales parciales.**

"**Artículo 2.** Las iniciativas para reformar la Constitución contendrán un proyecto de decreto, en el que se señalarán las disposiciones objeto de reformas, adiciones o derogaciones, sin incluir propuestas para otros ordenamientos; en su caso, en los artículos transitorios del proyecto se señalarán los plazos para realizar las adecuaciones a la legislación relacionada."

²² "**Artículo 3.** Las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucional cumplirán todos los trámites del proceso legislativo señalados en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo."

Constitución Política del Estado de Veracruz.

"**Artículo 35.** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los trámites siguientes:

"I. Turno a Comisiones;

"II. Dictamen de comisiones;

"III. Discusión del dictamen en el Pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;

"IV. Votación nominal; y,

"V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley.

"Aprobada la ley o decreto, se turnará al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado. ..."

²³ "**Artículo 6.** Los dictámenes formulados por las comisiones del Congreso, relativos a proyectos de decreto de reforma constitucional, serán enlistados preferentemente en el orden del día de la



b) **Remisión a los Ayuntamientos.** Si el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el presidente de la mesa directiva ordenará remitir a los Ayuntamientos del Estado de Veracruz el proyecto de decreto de reforma constitucional, así como copia certificada de la iniciativa y del dictamen, entre otras cosas, a fin de aportarles mayor información para la valoración del proyecto.²⁴ En ese sentido, una vez que los Ayuntamientos lo reciban, tendrán treinta días para aprobarlo o rechazarlo, lo que deberán comunicar a través de un acuerdo al Congreso del Estado.²⁵ Si ese plazo transcurre sin que se haga la debida comunicación se entenderá por aprobado.²⁶

c) **Trámite seguido de la recepción del acuerdo.** Una vez recibido el acuerdo por el Congreso, la Secretaría General del Congreso le informará a la Junta de Trabajos Legislativos cuando haya mayoría en sentido aprobatorio; de forma expresa o por afirmativa ficta.²⁷ Acto seguido, la Junta enlistará el asunto en la siguiente sesión del Pleno del Congreso o en su caso de la Diputación Permanente,

sesión del Pleno inmediata a la fecha en que se hayan depositado en la Junta de Trabajos Legislativos, para su discusión y votación."

²⁴ **Artículo 7.** Si el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el presidente ordenará turnarlo a los Ayuntamientos por conducto de la secretaria general."

Artículo 19. La Secretaría General del Congreso remitirá a los Ayuntamientos el proyecto de decreto de reforma constitucional, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su aprobación.

"Junto con el proyecto, se remitirán copias certificadas por el secretario general del Congreso de la iniciativa y el dictamen, así como de los votos particulares y las propuestas de modificación que, en su caso, se hubiesen presentado, a fin de aportar a los Ayuntamientos la mayor información posible para la valoración del proyecto."

²⁵ **Artículo 21.** Los Ayuntamientos tendrán treinta días naturales, contados a partir del siguiente al de la recepción del proyecto, para comunicar su acuerdo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente, emitido en sesión extraordinaria de Cabildo, en la que se discuta y apruebe o rechace la reforma constitucional."

Artículo 22. Los Ayuntamientos, al discutir un proyecto de reforma constitucional, deberán aprobarlo o rechazarlo en sus términos, mas no podrán aprobarlo parcialmente o devolverlo al Congreso con propuestas de modificación; lo anterior, sin menoscabo de que en el acta de la sesión del Cabildo se hagan constar las consideraciones que estimen pertinentes."

²⁶ **Artículo 23.** De transcurrir el plazo conferido sin que un Ayuntamiento comunique su acuerdo, se entenderá que aprueba la reforma constitucional."

²⁷ **Artículo 25.** La Secretaría General del Congreso tendrá a su cargo la recepción y custodia de las actas de las sesiones de los Cabildos, en las que consten los acuerdos de aprobación o rechazo a las reformas constitucionales, e informará inmediatamente a la Junta de Trabajos Legislativos cuando se reúna la mayoría en sentido aprobatorio, ya sea de forma expresa o por haberse actualizado la afirmativa ficta prevista en el artículo 23 de esta ley."



para que se realice el cómputo y la declaratoria de aprobación de reforma.²⁸ En esa misma sesión, se señalarán a los Ayuntamientos que hayan aprobado o rechazado la reforma²⁹ y el presidente de la mesa directiva pronunciará la declaratoria y remitirá el decreto correspondiente al Ejecutivo Estatal para que lo promulgue y lo publique en la Gaceta Oficial del Estado.³⁰

d) **Negativa de los Ayuntamientos.** En caso de que la mayoría de los Ayuntamientos comuniquen no aprobar la reforma constitucional, la secretaría general le avisará a la Junta de Trabajos Legislativos, la que hará del conocimiento del Congreso de dicha circunstancia y consecuentemente por no haberse aprobado el dictamen, se desechará la reforma.³¹

55. Consecuentemente, dado que es un mandato de la propia Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de reformas constitucionales parciales, que las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucionales **cumplan todos los trámites del proceso legislativo** señalados en la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el procedimiento legislativo que debe seguir el

²⁸ **Artículo 26.** La Junta de Trabajos Legislativos, al recibir el informe de la secretaría general, enlistará el asunto en la siguiente sesión del Pleno del Congreso o de la Diputación Permanente, para los efectos de que se realice el cómputo respectivo y la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas."

²⁹ **Artículo 27.** En la sesión en la que se haga el cómputo y la declaratoria de aprobación de las reformas, se señalarán los nombres de los Municipios cuyos Ayuntamientos las hubiesen aprobado, primero de los que lo acordaron expresamente y luego los de aquellos en los que se haya configurado la afirmativa ficta; posteriormente, se mencionarán los que manifestaron su rechazo."

³⁰ **Artículo 28.** Después de que se dé a conocer que la mayoría de los Ayuntamientos aprobó la reforma constitucional, el presidente de la mesa directiva expresará lo siguiente: "La (número ordinal) Legislatura del Congreso del Estado (o, en su caso, la Diputación Permanente) declara que ha sido aprobada la reforma constitucional contenida en el decreto (denominación del mismo)".

"Pronunciada la declaratoria de reforma constitucional, se remitirá el decreto correspondiente al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado."

³¹ **Artículo 29.** En caso de que la mayoría de los Ayuntamientos comunique que no aprueba la reforma constitucional, la Secretaría General del Congreso dará inmediatamente aviso a la Junta de Trabajos Legislativos, la que hará del conocimiento del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente dicha circunstancia y se estará a lo dispuesto por el artículo 8 de esta ley."

Artículo 8. En caso de que el dictamen no sea aprobado, se desechará la reforma, sin que pueda discutirse ni votarse en el mismo periodo de sesiones y sólo podrá presentarse ante el Pleno una iniciativa en sentido similar en el siguiente periodo o en su caso, ante la Diputación Permanente durante los recesos de aquél."



Poder Reformador Veracruzano es el que sigue; ello, en términos de la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, vigentes al momento de la aprobación del decreto impugnado.

a) Integración del Congreso. El Congreso del Estado se integra por cincuenta diputados y diputadas, de los cuales treinta son elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y veinte elegidos mediante la vía de representación proporcional.³²

b) Periodos del Congreso. El Congreso se reunirá a partir del cinco de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último de mes de enero del año siguiente y a partir del dos de mayo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias que terminará el último día del mes de julio. En el primer periodo de sesiones, el Congreso se ocupará de asuntos de atención preferente como lo es la examinación, discusión y, en su caso, modificación y aprobación del presupuesto que, en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, les sea presentado entre el seis y diez de noviembre por el gobernador del Estado y cuando sea renovación del Congreso, el gobernador tendrá los primeros quince días hábiles del mes de noviembre para presentar el presupuesto. Asimismo, la examinación, discusión y aprobación de las leyes de ingresos de los Municipios, así como de recibir el informe anual del gobernador.

c) Por su parte, el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias previa convocatoria por la Diputación Permanente y a petición del gobernador con acuerdo de la citada diputación; sesiones en las que sólo se ocuparán de los asuntos comprendidos en la convocatoria y calificados de urgentes por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Cuando se convoque a periodo de sesiones extraordinarias, éstas serán conducidas por la directiva.

³² **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

"Artículo 21. El Congreso del Estado se integrará por cincuenta diputados y diputadas bajo el principio de paridad de los cuales treinta se elegirán por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y veinte por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado. ..."



El Congreso no puede abrir sus sesiones ni ejercer su función sin la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados.³³

d) Regulación interna del Congreso. El propio Congreso expedirá su ley orgánica y la demás normatividad interior necesaria para su funcionamiento; las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia.³⁴

e) Resoluciones del Congreso. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión.³⁵

³³ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

"**Artículo 24.** El Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su función sin la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados ..."

"**Artículo 25.** El Congreso se reunirá a partir del 5 de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del dos de mayo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias que terminará, el día último del mes de julio. ..."

"**Artículo 26.** El Congreso tendrá como asuntos de atención preferente:

"I. En el primer periodo de sesiones ordinarias:

"a) Examinar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar el presupuesto que, en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, le sea presentado entre el seis y diez de noviembre por el gobernador del Estado. Cuando sea año de renovación del Congreso, el gobernador del Estado tendrá los primeros quince días hábiles del mes de noviembre para presentar el presupuesto. En caso de que el día diez de noviembre sea inhábil, el término se trasladará al día hábil inmediato siguiente.

"b) Examinar, discutir y aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, que sean presentadas en las fechas que indique la ley respectiva; y,

"...

"d) Recibir el informe anual del gobernador sobre el estado general que guarda la administración pública estatal. ..."

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Veracruz.

"**Artículo 27.** Cuando se convocare a periodo de sesiones extraordinarias, éstas serán conducidas por la Directiva."

"**Artículo 29.** El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que:

"I. Fuera convocado por la Diputación Permanente; y,

"II. A petición del gobernador del Estado, con acuerdo de la Diputación Permanente;

"Durante estas sesiones, se ocupará exclusivamente de los asuntos comprendidos en la convocatoria y en los que se califiquen de urgentes por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes."

³⁴ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

"**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

"...

"V. Darse su ley orgánica, y la demás normatividad interior necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia; ..."

³⁵ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**



f) Regulación de la mesa directiva. La mesa directiva conduce las sesiones y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; teniendo la obligación de formular y cumplir el orden del día de las sesiones, el cual distinguirá los asuntos que requieran debate y votación, de aquellos deliberativos o de trámite, así como cuidar que los dictámenes, entre otros, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación. Entre otras muchas atribuciones, el presidente de la mesa directiva tiene la facultad de dirigir los debates, votaciones y deliberaciones, así como las declaratorias correspondientes; dar curso a los asuntos con que se dé cuenta al Pleno, y el secretario tiene la facultad de comprobar el quórum de la sesión, realizar el cómputo, registro de las votaciones y sus resultados, así como de dar lectura al orden del día y a los documentos listados, al igual que debe desahogar los trámites legislativos en los términos que disponga el presidente; además, supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes,³⁶ con cuarenta y ocho horas de anticipación.³⁷

"Artículo 38. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión."

³⁶ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

"Artículo 22. La mesa directiva conducirá las sesiones del Pleno conforme a los principios de libertad, imparcialidad y objetividad, y tendrá las atribuciones siguientes: ...

"II. Garantizar el adecuado desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones del Pleno, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución del Estado y esta ley;

"III. Formular y cumplir el orden del día de las sesiones, el cual distinguirá los asuntos que requieran debate y votación, de aquellos exclusivamente deliberativos o de trámite, en los términos que acuerde la Junta de Trabajos Legislativos;

"IV. Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los Grupos Legislativos;

"V. Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; ..."

"Artículo 24. El presidente de la mesa directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VIII. Dirigir y ordenar los debates, votaciones y deliberaciones; así como las declaratorias correspondientes; ...

"XII. Dar curso a los asuntos con que se dé cuenta al Pleno, conforme a lo dispuesto por esta ley, la demás normatividad interior y la legislación aplicable, así como determinar los trámites que deban recaer sobre los mismos; ..."

"Artículo 26. El secretario de la Mesa Directiva del Congreso tendrá las atribuciones siguientes:

"..."

"II. Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, realizar el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas;



g) Regulación de la Junta de Trabajos Legislativos. Se encuentra integrada por el presidente de la mesa directiva –quien también la preside– y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Deberán reunirse por lo menos cada quince días en periodos de sesiones a convocatoria del presidente.³⁸ Entre otras atribuciones, se encarga de establecer la agenda legislativa en los periodos de sesiones y de acordar el proyecto del orden del día de cada sesión, así como la forma en que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.³⁹

h) Prerrogativas de iniciativas. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a diversos órdenes del Estado de Veracruz (incluyendo al gobernador,

"III. Dar lectura al orden del día y a los documentos listados en el mismo, así como desahogar los trámites legislativos, en los términos que disponga el presidente de la mesa directiva;

"IV. Supervisar los servicios legislativos relacionados con: la celebración de las sesiones del Pleno; la impresión y distribución oportuna entre los diputados de las iniciativas y dictámenes; la elaboración del acta de sesiones, que someterá a la consideración y firma del presidente del Congreso, así como a la aprobación de Pleno o de la Diputación Permanente; llevar el registro de las actas en el libro correspondiente y verificar su inserción en el Diario de los Debates y en la página en Internet del Congreso; conformar y mantener al día los expedientes de los asuntos que deba conocer el Pleno; asentar y firmar los trámites correspondientes en dichos expedientes; integrar los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso; y vigilar la impresión del Diario de los Debates y de la Gaceta Legislativa. ..."

³⁷ **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz.**

"**Artículo 36.** Son atribuciones del secretario, además de las establecidas por el artículo 26 de la ley, las siguientes: ...

"III. Vigilar que los dictámenes que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con cuarenta y ocho horas de anticipación. ..."

³⁸ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

"**Artículo 36.** La Junta de Trabajos Legislativos se integra con el presidente de la mesa directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de las Comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

"El presidente de la mesa directiva preside al Junta de Trabajos Legislativos y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la secretaría general.

"La Junta de Trabajos Legislativos deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su presidente o a solicitud de los coordinadores de al menos dos Grupos Legislativos. ..."

³⁹ "**Artículo 37.** La Junta de Trabajos Legislativos tiene las atribuciones siguientes:

"I. Establecer la agenda legislativa en los periodos de sesiones y durante los recesos, así como el calendario para su desahogo;

"II. Acordar el proyecto del orden del día de cada sesión, así como la forma que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; ..."



a los diputados del Congreso del Estado, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión que se encuentren en funciones y hayan sido electos en el Estado) y a un número específico de ciudadanos en términos de la ley respectiva.⁴⁰

i) Trámite de las iniciativas. La iniciativa de ley o decreto será presentada al Pleno del Congreso y se turnará a comisiones, las cuales tendrán un plazo de cinco días para demandar su competencia. En el caso de que alguna Comisión declare su incompetencia, el Pleno resolverá en votación económica el nuevo turno.⁴¹

j) Regla sobre análisis en Pleno. Ninguna ley o decreto podrá ser votado sin el dictamen correspondiente; salvo los asuntos de urgente u obvia resolución.⁴²

⁴⁰ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

"**Artículo 34.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. A los diputados del Congreso del Estado;

"II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;

"III. Al gobernador del Estado;

"IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;

"V. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;

"VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia; y,

"VII. A la Universidad Veracruzana, en todo lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento; y

"VIII. A los ciudadanos del Estado, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, mediante iniciativa ciudadana, en los términos que señale la ley."

⁴¹ **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

"**Artículo 103.** Presentada una iniciativa, sin moción o debate alguno, se le dará el trámite que establecen los artículos 35 de la Constitución y 49 de la ley. ..."

"**Artículo 104.** Las comisiones contarán con un plazo de cinco días para demandar su competencia y conocer de la iniciativa para declarar, fundadamente ante el Pleno, su incompetencia. El Pleno resolverá en votación económica y, de aprobarse, el presidente determinará el nuevo turno."

⁴² **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

"**Artículo 105.** Ningún proyecto de ley o decreto podrá ser votado sin el correspondiente dictamen de comisión, salvo los asuntos de urgente u obvia resolución en los términos de los artículos 35, párrafo tercero, de la Constitución, 49, párrafo tercero, de la ley, y 133 de este reglamento."



k) Procedimiento en Comisión y procedimiento de entrega de dictamen.

Una vez turnada la iniciativa de ley o decreto, el presidente de la Comisión la distribuirá entre sus miembros y citará a una sesión en la que se le dará lectura;⁴³ la citada comisión o comisiones correspondientes emitirán un dictamen, en el que la Junta de Trabajos Legislativos lo enlistará para su desahogo. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la secretaría general para que ésta la distribuya a los coordinadores de los grupos legislativos y a su vez, lo hagan llegar a sus miembros; quedando en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la sesión en la que se discuta.⁴⁴ La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta se remitirá de inmediato a la secretaría general, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa. Si algún diputado emitió un voto particular, deberá ser escaneado y distribuido entre los coordinadores de los grupos legislativos, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en la que se discuta el dictamen.

l) Regla expresa y excepción para el Pleno. El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación al dictamen que no haya cumplido con los requisitos previstos en el artículo 110 del reglamento.⁴⁵

⁴³ "Artículo 106. Recibida por el presidente de la Comisión la iniciativa o solicitud correspondiente será inmediatamente distribuida entre sus miembros y se citará a una sesión en la que se le dará lectura, se designarán los apoyos técnicos legislativos y se acordarán las consultas y comparecencias de los servidores públicos o de particulares que se considere procedente. ..."

⁴⁴ "Artículo 109. Emitido un dictamen, el presidente de la Comisión lo turnará al presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este reglamento. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la secretaría general, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta.

"La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos se remitirá de inmediato a la secretaría general, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa.

"El voto particular deberá escanearse y distribuirse entre los diputados coordinadores de Grupos Legislativos y entre quienes no los conforman, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en la que se discuta el dictamen correspondiente. La versión electrónica de dicho voto particular servirá para su publicación en la Gaceta Legislativa."

⁴⁵ "Artículo 110. El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación al dictamen en lo general o en lo particular, que no haya sido depositada por el o los diputados autores en la Junta de



m) Trámite, discusión y votación en el Pleno. Listado el dictamen en el orden del día, el presidente de la mesa directiva solicitará que la asamblea, en votación económica acuerde obviar la lectura del mismo en su totalidad o en parte. Concluida la lectura del dictamen o dispensada ésta, se procederá a leer, si es que existe algún voto particular, sobre el cual se deba hacer un pronunciamiento y una vez leído el voto particular se abrirá el registro de hasta cuatro oradores en contra y en pro, quienes harán uso de la palabra. Concluida la discusión del voto, el presidente consultará al Pleno, en votación económica, si se acepta o se rechaza. Si se acepta, el dictamen será devuelto a la Comisión para que presente uno nuevo. Si no se acepta, el presidente abrirá de inmediato el debate en el orden acordado.⁴⁶

n) El dictamen se discutirá en lo general y en lo particular. Si consta de menos de diez artículos será discutido en ambas formas al mismo tiempo. La duración de la discusión no será mayor de dos horas, pero por decisión del Pleno podrá prorrogarse por el tiempo que se acuerde. En el debate hará uso de la palabra cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos y los oradores, quienes hablarán desde la tribuna conforme al orden establecido. Una vez concluida la discusión de un proyecto en lo general y en lo particular, el presidente instruirá a la secretaría general para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular. En específico, el presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión y si no se admite, declarará que queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado.

o) Finalizada la discusión del dictamen, se procederá a su votación. Si es un dictamen en lo general, será nominal, el cual, si no se aprueba, la asamblea decidirá en votación económica si se devuelve el proyecto a la Comisión que lo dictaminó para que lo modifique o si la iniciativa contenida se desecha. Si es un dictamen en lo particular, se dará cuenta de los votos que alcance cada

Trabajos Legislativos dentro del término que regula el artículo anterior en su segundo párrafo. Se exceptúa de esta regla la propuesta de modificación presentada por escrito en el momento del debate, respaldada por la firma de, por lo menos, otros tres diputados y aprobada por el Pleno."

⁴⁶ **Artículo 111.** Listado el dictamen en el orden del día, el presidente, si lo considera conveniente o lo pide un miembro del Pleno, solicitará que la asamblea, en votación económica, acuerde obviar la lectura del mismo en su totalidad o en parte. En este trámite no se aceptará ninguna discusión."



propuesta y se informará a la presidencia del texto que se apruebe, para que ésta realice la declaratoria respectiva.⁴⁷

p) Reglas de votación en Pleno y Comisión. El Congreso del Estado, así como sus Comisiones y la Diputación Permanente, tomarán sus decisiones por el voto aprobatorio de la mayoría de los diputados presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada.⁴⁸

q) Asimismo, el reglamento dispone que los acuerdos del Congreso serán tomados mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes; teniendo

⁴⁷ **Artículo 120.** Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Si consta de menos de diez artículos será discutido en ambas formas al mismo tiempo. En este último caso, si no se reserva algún artículo, toda la discusión se referirá a la aceptación o rechazo del proyecto en su conjunto sin poder proponer cambio alguno."

Artículo 121. La duración de la discusión en lo general, no será mayor de dos horas, pero por decisión del Pleno, en votación económica, podrá prorrogarse por el tiempo que se acuerde.

"El presidente declarará abierto el debate en lo general y, en el mismo, se hará uso de la palabra en los términos siguientes:

"I. Cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos ...

"...

"III. Los oradores hablarán desde la tribuna conforme al orden que establezca el presidente ..."

Artículo 122. Cuando haya concluido la votación de un proyecto en lo general, o cuando se inicie la discusión de un proyecto del que el Pleno conozca simultáneamente en lo general y en lo particular, el presidente instruirá a la secretaría para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

"...

"Una vez expuesta la propuesta por su autor, el presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión. Si no se admite ninguna propuesta para una determinada parte de un artículo, el presidente declarará que dicha parte queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado."

Artículo 127. La votación de los dictámenes en lo general será nominal. Aprobado un dictamen en lo general, los artículos no reservados se tendrán por aprobados.

"De no aprobarse un dictamen en lo general, la asamblea decidirá, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la Comisión Dictaminadora para que lo modifique o si la iniciativa contenida en el dictamen se tiene por desechada."

Artículo 128. En la votación en lo particular, la secretaría dará cuenta de los votos que alcance cada propuesta o contrapropuesta e informará a la presidencia del texto que finalmente se apruebe, para que ésta realice la declaratoria respectiva."

⁴⁸ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

Artículo 47. El Congreso del Estado, así como sus Comisiones y la Diputación Permanente, tomarán sus decisiones por el voto aprobatorio de la mayoría de los diputados presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada.



como excepción las mayorías calificadas que establezcan la Constitución Local y las leyes aplicables. Las votaciones pueden darse de manera nominal, económica o por cédula.⁴⁹

r) Participación del Ejecutivo. El Poder Ejecutivo puede realizar observaciones a cualquier decreto de ley o disposición aprobada por el Congreso;⁵⁰ sin

"Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión."

⁴⁹ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Veracruz.**

Artículo 93. Los acuerdos del Congreso serán tomados mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes, excepto las mayorías calificadas que establezcan la Constitución y las leyes aplicables."

Artículo 95. Las votaciones pueden ser nominales, económicas o por cédula."

Artículo 96. La votación nominal, en las sesiones del Pleno, se realizará mediante el sistema electrónico. En caso de inoperancia general de éste, así como en las sesiones de la Permanente y en las que se celebren en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución, la votación nominal se desarrollará de la manera siguiente:

"I. Cada diputado, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y su nombre, expresando el sentido de su voto, que puede ser a favor, en contra o en abstención, sin ninguna otra expresión o fundamento de su postura. La directiva será la última en votar.

"Cuando un diputado, al emitir su voto, emplee las expresiones 'sí' o 'por la afirmativa', se entiende que vota a favor; cuando emplee las expresiones 'no' o 'por la negativa', se entiende que vota en contra; también, podrá abstenerse de votar; y

"II. Concluido este acto, el secretario preguntará a la asamblea por dos veces si falta algún diputado por votar y no faltando ninguno, el presidente declarará cerrada la votación y ordenará al secretario hacer el cómputo correspondiente, debiendo hacer público el resultado. El presidente declarará válido el resultado de la votación.

"Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elección de personas, se realizará una segunda votación en la misma sesión, pero si resultara un nuevo empate, el asunto se discutirá y se volverá a votar en la siguiente sesión."

Artículo 97. La votación económica se desarrollará de la manera siguiente:

"I. El presidente solicitará a los diputados que estén a favor lo manifiesten levantando la mano;

"II. Si el resultado fuere de unanimidad o de mayoría evidente, el presidente lo dará a conocer inmediatamente al Pleno, declarando la validez de la votación;

"III. Si hubiere duda de algún diputado sobre el sentido de la votación, éste solicitará moción al presidente, quien requerirá a los diputados que estén a favor lo manifiesten levantando la mano; de la misma manera lo hará para los que estén en contra; posteriormente preguntará si algún diputado se abstiene de votar, debiendo el secretario computar los votos en cada caso; y,

"IV. El secretario informará al presidente de los resultados de la votación y éste, a su vez, hará la declaración de validez de la misma."

⁵⁰ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 36. Se considerará aprobado por el Ejecutivo la ley o decreto no devuelto con observaciones totales o parciales al Congreso dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción.



que pueda realizarse a la declaratoria de reformas a la Constitución Local, ni a acuerdos, entre otras.⁵¹

s) Publicación y vigencia. De aprobarse los proyectos de ley o decreto, se turnarán al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto

56. A partir de las constancias del expediente y de los hechos notorios advertidos por este Tribunal Pleno, en síntesis, se tiene que el procedimiento legislativo de la adición normativa cuestionada se desarrolló de la siguiente manera:

Al término de este plazo, si no hubiere observaciones, el Ejecutivo deberá mandar a publicar la ley o decreto dentro de los tres días hábiles siguientes. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará inmediatamente su publicación en la Gaceta Oficial, y si ésta no se realizare por responsabilidad del servidor público titular de ese órgano de difusión, éste será sancionado conforme al procedimiento establecido en la ley.

"...

"La ley o decreto devuelto con observaciones formuladas por el Ejecutivo será discutido nuevamente por el Congreso en un plazo no mayor a quince días, contado a partir de su recepción. En este debate podrá intervenir el gobernador del Estado o quien él designe, para motivar y fundar las observaciones y responder a las cuestiones que sobre el particular formulen los diputados. Si la ley o el decreto son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, será reenviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

"Si las observaciones del Ejecutivo contuvieren una propuesta modificatoria a la ley o decreto, el Congreso podrá aprobarla con la misma votación señalada en el párrafo anterior."

"Artículo 37. Desechada alguna iniciativa de ley o decreto, no podrá ser propuesta de nuevo en el mismo periodo de sesiones, pero esto no impedirá que alguno de sus artículos formen parte de otra. Esta disposición no regirá tratándose de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos."

⁵¹ **"Artículo 39.** El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones a las siguientes resoluciones del Congreso:

"I. Las que dicte como integrante del Constituyente Permanente en el orden federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral;

"II. La declaratoria de reformas a esta Constitución;

"III. Acuerdos;

"IV. Las pronunciadas en un juicio político o en declaración de procedencia para acusar a algún servidor público como presunto responsable de la comisión de algún delito;

"V. Al decreto de convocatoria de la Diputación Permanente a periodo de sesiones extraordinarias; y,

"VI. Las relativas a la licencia temporal o renuncia del gobernador del Estado o de los Magistrados del Poder Judicial."



a) Presentación de la iniciativa. La reforma constitucional deriva de una iniciativa presentada en la decimoprimera sesión ordinaria (que, por cierto, fue la última del segundo periodo de sesiones) celebrada el veintiocho de julio de dos mil veintidós por la diputada Magaly Armenta Oliveros, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.

- Dicha iniciativa fue turnada por la presidenta, así como por la secretaria de la mesa directiva a través del oficio número **SG-SO/2do./1er./229/2022** para efecto de estudio y dictamen a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales.

- Adicionalmente, es importante destacar que a las 15:53 horas de ese mismo día, se instaló la Diputación Permanente que estaría en funciones durante el segundo receso del primer año de ejercicio constitucional.

b) Trabajo en Comisión. Tras convocar a sesión de trabajo, la Comisión dictaminadora llevó a cabo su trabajo legislativo y emitió el dictamen correspondiente el treinta y uno de julio de dos mil veintidós, siendo signado por dos de sus tres integrantes. El dictamen fue entregado ese día al presidente de la mesa directiva.

c) Convocatoria al periodo extraordinario. En la primera sesión del segundo receso de la Diputación Permanente, llevada a cabo el dos de agosto de dos mil veintidós a las 13:17 horas, se convocó al cuarto periodo de sesiones extraordinarias correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso; cuya apertura ocurrió en esa misma fecha y, que de acuerdo con el orden del día, únicamente se ocuparían del dictamen con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11 de la Constitución Local.

d) Desarrollo de la sesión extraordinaria de Pleno. En ese sentido, a las 15:11 horas del dos de agosto de dos mil veintidós, se declaró abierto el cuarto periodo de sesiones extraordinarias del Congreso del Estado, con un quórum de 49 diputados y diputadas (vía remota).

- En cumplimiento al orden del día, la presidenta manifestó que era turno de discutir el dictamen recién apuntado, mismo que había sido publicado en la



Gaceta Parlamentaria. Dicho lo anterior, sometió a consideración de la asamblea la dispensa de su lectura, lo cual fue aprobado en votación económica por los diputados presentes.

- Hecho lo anterior y con base en los artículos 121 y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo procedió con el registro de oradores para su discusión en un solo acto, es decir, en lo general y en lo particular; por lo que, la secretaria informó a la presidenta que no existían reservas en lo particular y acto seguido, se les concedió el uso de la voz a diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios (PAN, Morena y Movimiento Ciudadano).

- Habiéndose agotado la lista de oradores, la presidenta sometió a consideración de la asamblea si se encontraba suficientemente discutido el dictamen, propuesta que fue aprobada en votación económica. Posteriormente, se procedió a la votación nominal del dictamen en lo general y en lo particular, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 96 del reglamento; resultando con 38 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones.

- Con base en el resultado de la votación anterior, y toda vez que ésta arrojó el voto aprobatorio de más de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, la presidenta declaró aprobado en lo general y en lo particular el dictamen y, en consecuencia, ordenó a la Secretaría General del Congreso remitirlo a los 212 Ayuntamientos del Estado de Veracruz para los efectos señalados en la ley reglamentaria correspondiente.

- Una vez agotados los asuntos listados en el orden del día, la presidenta dio por concluido el cuarto periodo de sesiones extraordinarias.

e) Resultado de los acuerdos de los Ayuntamientos. En la segunda sesión de la Diputación Permanente celebrada el once de agosto de dos mil veintidós a las 13:50 horas, se desahogó el asunto listado en el orden del día relacionado con el informe de resultados por parte de los Ayuntamientos.

- En efecto, la secretaria por instrucciones de la presidenta procedió a dar lectura al informe de la secretaria general respecto de la votación emitida por los Ayuntamientos sobre el decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo



11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y, derivado de lo anterior, dio lectura de los 116 Ayuntamientos que remitieron sus actas de sesión de Cabildo por el que se aprueba el proyecto de decreto.

- Acto seguido, la presidenta manifestó que la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, en uso de la facultad que le confiere el artículo 84 de la Constitución Local y, con base en lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en Materia de Reformas Constitucionales Parciales, declaró aprobado el decreto y ordenó remitirlo al titular del Ejecutivo Estatal para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

f) Publicación. Finalmente, el decreto resultante fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el mismo día de su aprobación; es decir, el once de agosto de dos mil veintidós.

C

Examen de regularidad del decreto reclamado

57. Haciendo un análisis integral del procedimiento legislativo recién detallado y tal como se adelantó al inicio de este apartado, este Tribunal Pleno advierte que el Congreso del Estado de Veracruz **no incurrió en deficiencias en el procedimiento legislativo** del decreto reclamado con potencial invalidante. Al respecto, cabe recordar los argumentos de los partidos políticos:

- El Partido de la Revolución Democrática señala que el vicio en el procedimiento legislativo surge con motivo de que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales no convocó a una reunión para recibir la iniciativa, ni tampoco le dio lectura y, por consiguiente, no fue difundida en medios electrónicos; violentando así lo dispuesto en los artículos 45, párrafos primero y tercero y 106, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

- En efecto, explica que la iniciativa fue turnada a dicha Comisión, la cual se encuentra conformada por tres diputados y únicamente fue dictaminada por dos. Asimismo, que la presidencia de la Comisión no hizo pública la convocatoria,



orden del día, ni documentos que sirvieran para analizar de mejor manera la adición impugnada, con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

- Por otra parte, señala que se viola el procedimiento ordinario establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de reformas constitucionales parciales, al darle una interpretación a modo, toda vez que de conformidad con esa ley, los dictámenes formulados por las Comisiones del Congreso, relativos a proyectos de decreto de reforma constitucional, se enlistan para su aprobación en la sesión de Pleno inmediata, pero debe ser sesión ordinaria, al corresponder a un procedimiento ordinario.

58. Este Tribunal Pleno **no coincide con estos argumentos**. Es cierto que existió algún tipo de desazón y premura en el procedimiento legislativo; sin embargo, conforme a lo expuesto en párrafos previos, se hace evidente que sí se cumplieron la mayoría de las exigencias legales y reglamentarias y, en cuanto a las contadas deficiencias, éstas no incidieron en los principios que rigen la democracia deliberativa, que es justamente lo que esta Suprema Corte está destinada a proteger en última instancia en el ámbito del mero proceso legislativo.

59. A mayor abundamiento, en principio y por lo que hace al trabajo en la Comisión Dictaminadora, cabe resaltar que ésta acató los plazos previstos legales porque resolvió la iniciativa el treinta y uno de julio de dos mil veintidós y, aunque fue un plazo corto, se cumple con lo establecido en el artículo 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

60. Si bien es verdad que del expediente no se advierte que el presidente de la Comisión hubiere hecho público sus discusiones o documentos que sirvieran para analizar de mejor manera la iniciativa, ni se haya publicado la convocatoria, orden del día con veinticuatro horas de anticipación a la respectiva sesión (artículo 38 de la ley orgánica); ni tampoco hay una acreditación que el diputado Marlon Eduardo Ramírez Marín (PRI) –que no consta su voto en el dictamen– haya recibido, de alguna manera, la convocatoria a la reunión de la Comisión donde se aprobó el dictamen celebrada el treinta y uno de julio (el documento que se



encuentra en el expediente, dirigido a este diputado, sólo tiene sello de la Oficialía de Partes). No obstante, es irrefutable que: i) consta en el expediente el documento del dictamen, el cual cumple los requisitos previstos legalmente; y, ii) éste fue aprobado por dos de los tres integrantes de la Comisión (ésta se integra por dos diputados de Morena y el aludido del PRI), respaldo suficiente de conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso Local.

61. En ese sentido, a pesar de que la participación de todas las fuerzas políticas al interior de las comisiones es particularmente relevante para el procedimiento legislativo, uno, no se tiene certeza que el aludido diputado no haya realmente participado en la sesión; y dos, en caso de que no lo hubiere hecho, por una alegada omisión de notificación de la sesión, esta deficiencia consideramos que se ve solventada por la propia participación que tuvo dicho diputado en la sesión del Pleno (a la que acudió) y la peculiaridad, como se desarrollará más adelante, de que todas las fuerzas políticas (en particular, las minorías, incluyendo el grupo parlamentario del PRI) pudieron expresar sus opiniones y ser escuchadas con absoluta libertad e igualdad.

62. Ahora, por lo que hace a lo ocurrido en el Pleno del Congreso, tras la emisión y entrega del dictamen, con conocimiento de que la Diputación Permanente decidió listar el dictamen para analizarse en sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, no se pasa por alto que no existe constancia en el expediente en que se actúa de que se haya dado a conocer a todos los y las integrantes del Congreso la respectiva convocatoria al periodo extraordinario de sesiones. Tampoco existe constancia de que se haya distribuido el dictamen a los coordinadores de los grupos parlamentarios, a los diputados, ni de que haya mediado el plazo de cuarenta y ocho horas de observación del dictamen que dispone el artículo 109 del Reglamento Interior del Congreso.

63. Sin embargo, **a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes** y dada las particularidades de este asunto (en torno a cómo participaron las minorías y se tuvo real conocimiento de la propuesta de reforma), esta Corte estima que estas dudas en relación a lo ocurrido en el procedimiento legislativo no dan pie a un vicio con potencial invalidante. A pesar de no tener certeza de las condiciones de difusión de esa convocatoria y de la distribución oportuna del dictamen, es notorio para esta Suprema Corte que **a la respectiva sesión acudieron 49**



de los 50 integrantes del Pleno del Congreso. Esto permite apreciar que no existió una real incidencia en los derechos de las minorías parlamentarias, pues a pesar de la posible o no deficiencia en esa difusión, **todas las fuerzas políticas acudieron y se vieron representadas en el referido quórum de 49 personas legisladoras.** No hay que olvidar que lo que protege sustancialmente la democracia deliberativa es la genuina intervención de todas las fuerzas políticas, lo cual ocurrió.

64. Adicionalmente, del **debate que se dio al interior** del Pleno del Congreso durante la respectiva sesión extraordinaria, se advierte que ninguno de esos 49 asistentes alegó un desconocimiento del contenido de la reforma propuesta. Incluso, en la sesión se dijo que el dictamen había sido publicado previamente a dicha sesión en la Gaceta Parlamentaria de ese día (en el expediente se encuentra dicha Gaceta, aunque se desconoce la hora de publicación), sin que se cuente con elementos para debatir tal aspecto. Por su parte, se advierte que **se dio participación durante el debate a todas las fuerzas políticas**, a favor y en contra, **y se permitió la votación sin ningún tipo de incidencia o conflicto.** Con la característica de gran importancia que las minorías parlamentarias participaron en dichos actos y pudieron dar su punto de vista.

65. De igual manera, se tiene constancia de las diferentes sesiones en que los Ayuntamientos aprobaron o no la respectiva reforma; siendo que el cómputo de aprobación de Municipios fue realizado correctamente por la Diputación Permanente (órgano facultado conforme al artículo 84 de la Constitución Local), ante la aprobación por parte de 116 Municipios de los 212 que componen la entidad federativa.

66. Por lo demás, no se coincide con la interpretación realizada por uno de los partidos políticos, en cuanto a que la reforma tuvo que haberse aprobado en un periodo ordinario de sesiones. Esa exigencia no tiene fundamento en la Constitución Local, en la ley o en el reglamento.

67. A saber, es necesario precisar que hasta el año dos mil diecisiete, en la legislación veracruzana existía un procedimiento ordinario de reformas constitucionales, en el que el Congreso estaba obligado a aprobar éstas en dos periodos sucesivos de sesiones ordinarias; empero, con la finalidad de agilizar lo anterior,



se suprimió dicho método de aprobación y actualmente sólo se contempla que, una vez realizados los dictámenes por las comisiones del Congreso relativos a proyectos de decreto de reforma constitucional, serán enlistados preferentemente en el orden del día de la **sesión del Pleno inmediata** a la fecha en que se hayan depositado en la Junta de Trabajos Legislativos, para su discusión y votación.

68. Esto quiere decir que si el dictamen fue depositado el treinta y uno de julio de dos mil veintidós en la Junta de Trabajos Legislativos, es correcto que se haya discutido y votado en la sesión inmediata que lógicamente puede ser una de carácter extraordinaria, toda vez que la normatividad aplicable no contempla esa prohibición ni de la misma se puede derivar una prohibición de este tipo. La Constitución y la ley claramente contemplan la posibilidad de que un procedimiento de reforma a la propia Constitución ocurra y se tramite durante los periodos de receso del órgano legislativo.

69. Por todo lo anterior, se insiste, aun cuando el procedimiento legislativo tuvo ciertas deficiencias, la reforma constitucional se aprobó de manera libre y en condiciones de igualdad, porque todos los diputados, de mayoría y minoría, tuvieron de manera efectiva la oportunidad de participar en el debate parlamentario, con el conocimiento suficiente del contenido de las propuestas normativas. De igual manera, consta que el procedimiento deliberativo fue público y culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación; por lo que se puede apreciar que existió un debate democrático al interior del órgano y que al final de cuentas la adición impugnada a la Constitución Local obedeció a las propias mayorías que lo integran, sin que tal situación hubiere demeritado la calidad democrática o la participación especialmente de las minorías.

70. En consecuencia, al no existir violaciones en el procedimiento con potencial invalidante, se pasa al examen de fondo de la norma reclamada.

VI.2. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

71. El texto de la norma reclamada es el siguiente (se resalta en negritas la fracción cuestionada):



"**Artículo 11.** Son veracruzanos:

"I. Los nacidos en el territorio del Estado; y

"II. Los hijos de padre o madre nativos del Estado, nacidos en el territorio nacional o en el extranjero.

(Adicionada, G.O.11 de agosto de 2022)

"**III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.**"

72. Como se puede observar, el objeto de esta norma es definir qué personas pueden o no ser consideradas como veracruzanas. Como se adelantó, su incidencia normativa es amplia; abarcando, dentro de esa incidencia, la modulación de condiciones que tienen un efecto en el ámbito electoral, al delimitar materialmente el carácter de nativo de dicha entidad.

73. Partiendo de lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que son parcialmente **fundados los planteamientos de invalidez de los partidos políticos accionantes**. En particular, se estima que la norma reclamada transgrede lo previsto en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, al **desatender un requisito constitucional tasado** consistente en que la persona que pretenda ocupar el cargo de gobernador o gobernadora debe ser **nativo** de la respectiva entidad federativa o con residencia.

74. En síntesis, al adicionar la norma reclamada, el Poder Reformador del Estado de Veracruz actuó dentro de su margen de libertad configurativa para definir quiénes pueden ser considerados como veracruzanos. Sin embargo, tal como lo hacen valer los partidos políticos accionantes, el problema es que, al ejercer estas competencias, pasó por alto los requisitos que prevé la Constitución para un determinado cargo público: el de la gubernatura de un Estado.

75. El citado artículo 116 constitucional marca que sólo podrán ser gobernadores o gobernadoras las personas mexicanas por nacimiento y nativas del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente



anteriores al día de los comicios. Conforme a una interpretación gramatical, teleológica e histórica, el concepto de "nativo" debe valorarse como "nacido" en el territorio estatal. En ese sentido, al definir la norma reclamada que serán veracruzanas las personas con hijos o hijas veracruzanas, de manera indirecta irrumpe con este requisito constitucional de ser nativo; ello, ya que lo amplía a personas que no nacieron en dicha entidad federativa y que, por ese solo hecho, según la propia Constitución Local (artículo 43), podrán aspirar a ocupar la gubernatura del Estado.

76. Consiguientemente, para solventar esta deficiencia constitucional, **cabe declarar inconstitucional únicamente la porción normativa que dice "con hijos veracruzanos o" de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz.** El resto del texto supera un examen de constitucionalidad al ser coincidente con lo que prevé el aludido artículo 116 constitucional: o se es nativo del Estado o se cuenta con residencia efectiva no menor de cinco años previos al día de los comicios.

77. Para explicar a detalle esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos secciones. En la primera se relatará el parámetro de regularidad constitucional y los precedentes más importantes que se consideran aplicables y, en la segunda, se contestarán de manera específica los conceptos de invalidez, a fin de evidenciar porqué se considera inconstitucional la citada porción normativa.

Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

78. La Constitución General, de manera histórica, ha reconocido un contenido amplio del derecho humano a ser votado; estableciéndose a lo largo de la historia diversas calidades o requisitos para distintos cargos públicos. Asimismo, es un principio subyacente desde la promulgación de la Constitución de mil novecientos diecisiete, que los Estados son entidades soberanas que gozan de competencia para regularse internamente, siempre y cuando se cumplan con los límites materiales o competenciales previstos en la Constitución o en otras leyes generales o reglamentarias de las mismas.

79. Es decir, a juicio de esta Suprema Corte, **es notorio que una de las determinaciones básicas de cualquier entidad federativa es la definición de quiénes son las personas que pueden considerarse como nativos de dicha**



entidad, así como el establecimiento de condiciones o requisitos para que una persona, en particular esos nativos, puedan acceder a un cargo público estatal. Esto, se insiste, siempre ligado al cumplimiento irrestricto de las pautas que marca la Constitución sobre estos aspectos.

80. Por ejemplo, existen ciertos lineamientos expresos en la Constitución General que deben acatar los Estados para fijar condiciones de elegibilidad de ciertos cargos públicos. Sin embargo, en la parte que no hay una delimitación constitucional, reiteradamente se ha sostenido que existe entonces una libertad configurativa del legislador estatal; la cual, se subraya, a pesar de ser amplia, no debe valorarse como absoluta, pues los propios derechos humanos o demás principios constitucionales requieren el cumplimiento de ciertos elementos a fin de justificar o no la incidencia que la medida legislativa pueda tener en los mismos. Criterio que se ha replicado en una gran variedad de precedentes.

81. En ese sentido, en el caso concreto y como lo hemos identificado previamente, aunque la norma reclamada es de carácter definitorio, guarda también vinculación con el derecho a ser votado y los requisitos de elegibilidad para ser gobernador o gobernadora de un Estado. Así, cabe subrayar que el derecho humano a ser votado se encuentra reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras convenciones. Su contenido es complejo y ha sido ampliamente debatido en nuestra jurisprudencia y en la internacional e interamericana.

82. Sobre esto, este Tribunal Pleno ha sostenido que el derecho a votar, en el ordenamiento constitucional mexicano, se encuentra condicionado a las "calidades que establezca la ley". Sobre este contenido, esta Corte se ha pronunciado en una gran variedad de precedentes, de los cuales debe hacerse especial mención, por ser los primeros, a la **controversia constitucional 38/2003** y a la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.**⁵²

⁵² Este criterio se ha reiterado en múltiples precedentes posteriores. Por ser algunos de los más recientes, véase lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, 111/2019, 108/2020, y 140/2020 y su acumulada 145/2020.



83. En tales asuntos se sentó como criterio que corresponde al legislador secundario fijar las "calidades" en cuestión como requisitos de elegibilidad de los cargos públicos de cada entidad federativa que se elijan mediante elecciones; sin embargo, se argumentó que tal aspecto **no le es completamente disponible**, en tanto que la utilización del concepto "calidades" se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

84. Es decir, es nuestro criterio que la Constitución General reconoce en los más amplios términos el derecho a ser votado. No obstante, dada las características del mismo derecho, éste puede ser regulado para hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional. En relación con dicha posibilidad de regulación, **las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para instaurar tanto requisitos de elegibilidad como los procedimientos o trámites que tengan por objeto acreditar esos requisitos**, con la **limitación de hacerlo en atención a los principios de no discriminación y proporcionalidad y respetando los derechos humanos**; particularmente, **acatando los requisitos** establecidos al respecto en la Constitución General o en los tratados internacionales de una manera tasada.

85. Ante ello, se ha dicho (y tal como se explicará a detalle más adelante), hay requisitos para acceder a cargos públicos **tasados** constitucionalmente, **modificables o agregables**. Los **primeros** son inmodificables para las entidades federativas. Los **otros dos tipos** de requisitos se encuentran en la esfera de **libre configuración** del legislador ordinario, **pero deben reunir tres condiciones de validez: a)** ajustarse a la Constitución General tanto en su contenido orgánico como respecto a los derechos humanos y los derechos políticos; **b)** guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y, **c)** ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos de los que México sea Parte.

86. Sobre esto último, en el *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, vinculante para este Tribunal Pleno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abundó



sobre el significado y alcance del citado artículo 23 de la Convención y manifestó que el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.⁵³

87. Para ello, aceptó que los Estados pueden modular el ejercicio y las oportunidades del derecho a ser votado y tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, por lo que las razones descritas en el referido artículo 23.2 convencional debían interpretarse armónicamente con el resto de la Convención; a saber, se dijo que era inviable aplicar al sistema electoral de los Estados solamente las limitaciones enumeradas en ese párrafo 2 del artículo 23, ya que la Convención se limita a establecer "determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos".⁵⁴ Sin embargo, se destacó reiteradamente que la normatividad que intenta reglamentar el derecho a ser votado sólo puede ser válida si cumple "**con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa**".⁵⁵

⁵³ *Caso Jorge Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 148.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 169.

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 149 y 176 a 186. En específico, se delinearon los pasos y requisitos para que este tipo de restricciones al derecho a ser votado pueda superar un examen de convencionalidad:

"176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar **si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad**. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

"...

"180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la **finalidad de la medida restrictiva**; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, 'los derechos y libertades de las demás personas', o 'las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática', ambas en el artículo 32).

"181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no



88. Ahora, por lo que hace a la teoría que esta Suprema Corte ha construido sobre los requisitos de elegibilidad, **se cuenta con una vasta serie de precedentes en los que se ha pronunciado sobre los requisitos para ocupar cargos públicos en las entidades federativas; en particular, el relativo a los de gobernador o gobernadora de un Estado.** Si bien algunos de estos precedentes fueron resueltos previo a la importante reforma constitucional político electoral de diez de febrero de dos mil catorce, las consideraciones de los mismos siguen vigentes. Primero, porque no se afectó la distribución de competencias general para la incorporación de requisitos de elegibilidad para cargos públicos por parte de los Estados y, segundo, debido a que en relación únicamente con los supuestos de elegibilidad del titular del Ejecutivo Estatal, no han sufrido modificación alguna las normas que regulan dichas previsiones en la Constitución Federal de manera posterior a la resolución de los precedentes de esta Corte.

89. Así, en dichos precedentes se ha sostenido esencialmente que:⁵⁶

establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

"...

"184. No obstante, el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la Convención no implica que la misma sea necesaria y proporcional, lo que se examinará a continuación.

"185. En el sistema interamericano existe un **tercer requisito** que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención **debe ser necesaria para una sociedad democrática**. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

"186. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo."

⁵⁶ Este resumen sobre los precedentes y sus consideraciones ya fue expuesto a su vez en otros precedentes; en particular, en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, y 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017.



a) Cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, utiliza el término "las calidades que establezca la ley", ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona; es decir, que tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, o bien, para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos de aquellos cargos, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos a éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

b) Si bien el legislador puede reglamentar dichas calidades para ser votado, existen requisitos constitucionales que deben ser estrictamente acatados por las entidades federativas. Así, en la **acción de inconstitucionalidad 36/2011**, fallada el veinte de febrero de dos mil doce, se sostuvo que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus Municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales) y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular:

- **Requisitos tasados:** Aquellos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse. **Requisitos modificables:** aquellos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial. **Requisitos agregables:** aquellos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las Constituciones en las entidades federativas.

- Partiendo de ello, se indicó que tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario,



pero deben reunir tres condiciones de validez: i) ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; ii) guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y, iii) deben ser acordes con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea Parte.⁵⁷

c) Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 19/2011**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil once, cuyas consideraciones se reiteraron en la **acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012**, falladas el treinta y uno de octubre de dos mil doce, este Tribunal Pleno sostuvo que el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal tenía que leerse en conjunto con los demás lineamientos constitucionales que establecen requisitos para ocupar cargos públicos; en particular, con el diverso 116 constitucional que prevé los supuestos de elegibilidad de las personas que aspiren a ser gobernador o gobernadora de un Estado de la República.

d) En relación con este último supuesto, a su vez existen varios precedentes en los que esta Suprema Corte ha abordado los diferentes requisitos para ser titular del Ejecutivo de un Estado de la República y su conformidad con el régimen convencional. Entre los más significativos se encuentra la **acción de**

⁵⁷ De esta acción de inconstitucionalidad 36/2011 derivó la tesis P./J. 11/2012 (10a.), de rubro y texto: "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular, en el que concurren los siguientes requisitos: 1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial; y, 3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas. Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario y para su validez deben: a) Ajustarse a la Constitución General de la República, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y, c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea Parte."



inconstitucionalidad 74/2008, fallada el doce de enero de dos mil diez, en la que este Tribunal Pleno dio una **explicación exhaustiva de los requisitos de la Constitución Federal para ser gobernador o gobernadora, incluyendo la necesaria natividad en el Estado o residencia no menor a cinco años**, el margen de libertad configurativa del legislador local y la compatibilidad de estos requisitos con el derecho humano a ser votado reconocido en el propio Texto Constitucional y en los tratados internacionales. En esta sentencia se sostuvo expresamente que:

"... Al efecto, resulta conveniente aludir al procedimiento que dio origen al texto del entonces artículo 115, último párrafo, de la Constitución Federal –que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional–, llevado a cabo en mil novecientos diecisiete, por el Constituyente, el que, a través de un interesante debate, aprobó dicho texto, en los siguientes términos: **‘Artículo 115. ... Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.’**

"De dicho procedimiento, se desprende que la previsión para los no nativos, de tener una residencia no menor a cinco años, efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, fue largamente debatida, pues, inicialmente, la propuesta era establecer únicamente que sólo podía ser gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, a fin de que, en las Constituciones Locales, se fijaran las demás reglas para ser gobernador. Al discutirse tal propuesta, varios Constituyentes se pronunciaron a favor de que, además de ser mexicano por nacimiento, se exigiera ser oriundo y vecino del Estado; otros diputados se opusieron a tal propuesta, apoyándose, primordialmente, en que correspondía a la soberanía estatal fijar los requisitos para ser gobernador.

"Con motivo de dicho debate, la 2a. Comisión presentó, modificado, el último párrafo del artículo 115, de la siguiente forma: **‘Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección.’**

"Respecto de tal propuesta, surgieron las siguientes intervenciones: ...



"Como se aprecia, el debate entre establecer únicamente en la Norma Fundamental el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser gobernador y dejar a la configuración legal de las entidades federativas los demás requisitos para ocupar dicho cargo, como inicialmente se proponía, o bien, fijar no sólo dicha ciudadanía, sino, además, una residencia en la entidad, a fin de que quien se postule la conozca y esté identificado con la misma, dio como resultado el texto del entonces artículo 115, última parte –ya transcrito–, actualmente, artículo 116, fracción I, constitucional.

"Asimismo, mediante reforma efectuada en mil novecientos treinta y tres, se sustituyó la palabra 'vecindad' por 'residencia efectiva'.

"Finalmente, el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Federal se reformó, por última vez, el veintinueve de septiembre de dos mil ocho. Dicha reforma consistió en establecer una edad mínima para poder ocupar el cargo de gobernador de un Estado y agregar una salvedad: tal edad podría disminuirse, si así lo disponen las Constituciones Locales.

"En el dictamen de reforma constitucional de trece de marzo de dos mil ocho, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se señaló lo siguiente: ...

"A la par de estos antecedentes, debe tenerse presente, además, que la posibilidad de ser gobernador de un Estado forma parte del derecho político a ser votado para un cargo de elección popular, consagrado en el citado artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal que, como todo derecho fundamental, no es absoluto, pues, **en principio, la propia Norma Fundamental fija requisitos esenciales para ocupar tales cargos, aunado a que, está sujeto a las calidades que establezca la ley,** siempre y cuando sean inherentes a la persona y no a aspectos ajenos a ella o externos.

"La propia Constitución Federal, además de lo establecido en la fracción I del artículo 116, que nos ocupa, en diversos numerales, establece requisitos o condiciones que deberán satisfacer quienes se postulen para ocupar diversos cargos de elección popular, o bien, para ser nombrados para puestos públicos. ...'



"Así pues, **si bien es cierto que el derecho político de que se trata –ser votado como gobernador de un Estado– está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, que, de principio, fija tres condiciones para ello:** 1) ser ciudadano mexicano; 2) ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y, 3) tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales.

"Dichas condiciones no son totalmente disponibles al legislador local, pues, como vemos, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, como hemos dicho, de una prohibición: quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para gobernador.

"Satisfecha tal condición, se presentan dos supuestos: ser nativo del Estado, o bien, con residencia en él, de lo que se advierte, sin duda alguna, que, para el primer supuesto, no se exige residencia alguna; y, por último, tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local, esto es, las Legislaturas, en ningún caso, podrán fijar, como edad, una mayor a esos treinta años. Como se aprecia de lo anterior, el solo hecho de que se trate del cargo de gobernador de un Estado, no implica que el establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, quede completamente a configuración de las Legislaturas Locales, pues, se insiste, **la Constitución Federal ha establecido, en su artículo 116, diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, al tratarse, precisamente, de la Norma Fundamental,** lo que, además, como hemos referido, no es extraño, pues, en diversos preceptos, la propia Constitución fija determinados requisitos que deben cumplir o satisfacer quienes se postulen para ocupar un cargo público, **sin que las Legislaturas Locales estén en posibilidad, en todos los casos, de modalizarlos o modificarlos, pero sí de establecer aquellos otros que consideren necesarios para acceder al cargo, acorde con su situación particular, en forma razonable.**

" ...



"Al respecto, cabe recordar que este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, que trató sobre el tema de las candidaturas independientes, se apoyó, además de lo dispuesto en la Constitución Federal, en diversos tratados internacionales y organismos internacionales, lo que, se estima, también debemos tomar en consideración en el presente caso, a fin de solucionar la problemática que ahora se nos presenta.

"En este orden de ideas, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como 'Pacto de San José'), adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan: ...

"Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

"Igualmente, para la solución de este caso, debemos tener presente que el escrutinio que lleva a cabo un Tribunal Constitucional no siempre es de la misma intensidad, pues dependerá del tipo de bienes jurídicos que puedan eventualmente verse afectados. Si lo que se pone en juego son intereses generales, políticas públicas, planeación, contribuciones, etcétera, el escrutinio es poco estricto, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, pues se considera que se trata de materias sobre las cuales la propia Constitución establece una amplia capacidad de regulación por parte del legislador, mientras que si se involucran derechos fundamentales, el control es estricto, en tanto que se trata de los máximos bienes contenidos en la Constitución; por ello, el control se torna más agudo.



"En efecto, en este último tipo de casos, no debe perderse de vista que el propio Texto Constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella.

"...

"De todo lo relacionado, se tiene que, las condiciones o requisitos para ocupar el cargo de gobernador, establecidas en el artículo 116, fracción I, constitucional, constituyen restricciones al mismo; asimismo, conforme al numeral 35, fracción II, las Legislaturas Locales pueden establecer las condiciones o requisitos para ocupar cargos de elección popular, que sean inherentes a la persona, entre ellos, la residencia, respecto de la cual, siguiendo también lo anteriormente expresado, el artículo 116 establece, en principio, una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios que, armonizado con el artículo 35, fracción II, constitucional, nos lleva a concluir que cuando la Legislatura de un Estado fije una residencia mayor a esos cinco años, debe hacerlo en forma razonable, permitiendo el ejercicio más efectivo y amplio del derecho, y que no genere una discriminación que impida el acceso de las personas que cubran los demás requisitos, para postularse al cargo en cuestión.

"...

"Luego, **cuando el artículo 116, fracción I**, dispone que sólo podrá ser gobernador de un Estado, quien sea ciudadano mexicano por nacimiento, con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, **debe interpretarse en forma tal que su regulación permita un mayor ejercicio del derecho político a ser votado, en el caso, para el cargo de gobernador de un Estado; por tanto, las Legislaturas Estatales, al fijar los requisitos que debe satisfacer quien se postule al cargo de gobernador, de acuerdo a sus particularidades y necesidades, deben hacerlo de manera que no se impida en realidad u obstaculice, en gran medida, el ejercicio de dicho derecho político, máxime cuando la propia Norma Fundamental ha establecido una residencia no menor de cinco años que, al establecer ese tiempo se entiende que, de principio, satisface la finalidad que se persigue con la**



exigencia de una residencia a quienes no sean nativos de la entidad, que, como se ha referido, fue que quien se postule y no sea nativo de la entidad, tenga un conocimiento e identificación o arraigo con el Estado. ..."

e) Por último, cabe resaltar lo fallado en las **acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015; 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017; y 132/2020**. En el primero se dijo que el requisito de residencia efectiva no menor de cinco años para no nativos para ser gobernador, entendido como criterio de residencia base, se debía considerar como un requisito tasado constitucionalmente. En el segundo precedente se declaró la invalidez de una reforma que exigía doce años de residencia efectiva para no nativos para ser gobernador, pues aun aceptando que se trataba de un requisito modificable por el Estado, dicha delimitación se consideraba excesiva y regresiva. Por último, en el tercer precedente, se resolvió que la Constitución es clara al establecer dos requisitos diferenciados para ser gobernador de un Estado: ser nativo de él o residencia efectiva no menor de cinco años a los no nativos.

Análisis de la norma reclamada

90. Dicho lo anterior, como se adelantó, **se estima que son parcialmente acertados los conceptos de invalidez; lo que lleva a la inconstitucionalidad de una porción normativa de la norma reclamada.**

91. En principio, es oportuno clarificar el alcance de la reforma impugnada. Previo a su emisión, el artículo 11 de la Constitución Local establecía únicamente dos supuestos para que una persona fuere considerada como veracruzano: haber nacido en el territorio estatal o ser hijo de padre o madre nativo del Estado, con independencia de si se nació en territorio nacional o en el extranjero. Las demás personas, conceptualmente, eran consideradas como personas que se encontraban en el territorio estatal o como vecinos (que son aquellos domiciliados en el Estado con una residencia mínima de un año).

92. Partiendo de esa configuración, **la reforma impugnada tuvo como objetivo incluir un nuevo supuesto de contenido complejo para ser veracruzano.**



Tal como se advierte de su texto y de su sistematicidad con el resto de la Constitución Local, **este supuesto consiste en que puede considerarse como veracruzano a una persona que nació fuera del territorio estatal, siempre y cuando cuente con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.**

93. En la iniciativa se observa que la intención del Poder Reformador Local fue ampliar los supuestos contemplados en el citado artículo 11 a fin de no privar a un conjunto de personas que, teniendo algún lazo familiar o vinculación con el Estado, se les sigue considerando como personas ajenas al mismo (con todas las implicaciones que ello conlleva). Para el legislador local, no reconocer otros factores ajenos al lugar de nacimiento o a la mera ascendencia, "priva a dichas personas de acceder a derechos y obligaciones en el lugar que residen, sin que tampoco puedan hacerlas efectivas en el lugar de origen al no encontrarse establecidos en ese lugar, negándoles tener una identidad efectiva atendiendo a la realidad de las circunstancias y violando con ello su derecho al libre desarrollo, personalidad e identidad".

94. Para ello, con fundamento en los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos y haciendo alusión a que en otras entidades federativas se toman en cuenta para ser nativo criterios distintos al mero lugar de nacimiento o a la relación con los padres/madres (ascendientes), como pueden ser los criterios de "residencia y vínculo afectivo", el legislador estatal manifestó que:

"XI. En ese contexto, esta Soberanía tiene presente que aquellas legislaciones que reconocen la calidad de ciudadano o ciudadana de alguna entidad federativa, por el vínculo entre las personas y la comunidad a la que pertenecen, exclusivamente por el nacimiento de las personas, han sido consideradas restrictivas para el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía.

"XII. De ahí la necesidad de actualizar el precepto previamente referido, ya que en los términos que actualmente se encuentra, **discrimina injustificadamente a las y los mexicanos nacidos fuera del territorio veracruzano pero que son ascendientes de hijos veracruzanos, o bien que han demostrado arraigo en territorio veracruzano a través de una residencia efectiva en la entidad de cinco años.**



"XIII. Por lo anterior expuesto, resulta conveniente, realizar una reforma que permita un marco legal adecuado a las necesidades reales y requerimientos jurídicos actuales en la obtención de la ciudadanía veracruzana a las personas que **han encontrado y demostrado ese sentido de pertenencia en el Estado**, tomando como parámetro las Constituciones antes mencionadas (Ciudad de México, Puebla, Querétaro, Jalisco, Chiapas, Nuevo León), respecto a los puntos que es necesario contemplar en dicho proceso."

95. Motivaciones que fueron adoptadas, sin ningún tipo de cambio, en el dictamen emitido por la respectiva Comisión; y que se reflejan claramente en el texto resultante de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local.

96. Ahora bien, partiendo de esta delimitación de la fracción impugnada, cabe hacer un breve recordatorio de los argumentos de inconstitucionalidad.

- El PRD aduce que el precepto reclamado no cubre las características que toda norma general debe contener; es decir, los criterios de generalidad, abstracción e impersonalidad.

- De igual forma, de manera conjunta el PAN y el PRD hicieron valer una serie de conceptos de invalidez tendentes a atacar la constitucionalidad de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Veracruzana por considerar que esta norma vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho político-electoral de votar y ser votado y, en consecuencia, su derecho de acceso al poder público. Esto, toda vez que con la adición a la referida fracción se amplían los supuestos para considerar a una persona nativa del Estado de Veracruz por el solo hecho de que sus hijos hayan nacido ahí o cuente con una residencia efectiva de cuando menos cinco años.

- Por último, el PAN adujo que la norma impugnada genera un trato desigual injustificado.

97. Al respecto, en primer lugar, este Tribunal Pleno considera que no es acertado el argumento consistente en que el decreto reclamado no cubre las características de las normas generales. Lo anterior es así, toda vez que lo emanado del decreto fue producto del trabajo de una autoridad materialmente



legislativa (Poder Reformador) y no se observa que se haya emitido para regular casos individuales, ni para personas o grupos determinados, ya que se encuentra dirigido a todas las personas mexicanas que deseen adquirir la calidad de veracruzano.

98. En segundo lugar, no se advierte una transgresión a la legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el supuesto implementado en esta fracción es claro en cuanto a su alcance y el legislador veracruzano cuenta constitucionalmente con la facultad para definir quiénes pueden ser considerados o no como veracruzanos. Esta facultad forma parte de la propia lógica de su soberanía como entidad que integra la República Federal. En otras palabras, es connatural a la propia existencia de la entidad federativa como parte del Pacto Republicano y Federal e, incluso, es una facultad de vital importancia, pues a través de esta definición el propio Estado reconoce derechos y/o impone obligaciones en términos de la propia dinámica normativa de su régimen interno.

99. Ahora, al margen de lo anterior y como se adelantó, si bien la fracción reclamada se trata de una norma definitoria que establece la calidad de veracruzanos, no se puede pasar por alto que una de sus posibles implicaciones es la relativa al acceso a los cargos públicos; en particular, hay una relación indirecta con lo dispuesto por el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General.

100. Atendiendo a ello, y siguiendo lo alegado por los partidos políticos accionantes, este Tribunal Pleno estima que la **norma reclamada sí genera una irrupción en los requisitos tasados constitucionalmente para ocupar la gubernatura** de una entidad federativa. Esto es así, pues la norma reclamada establece que son veracruzanos las personas no nacidas en el territorio del Estado con hijos o hijas veracruzanos y, sistemáticamente, en el artículo 43, fracción I, de la propia Constitución Local se señala que para poder ser gobernador o gobernadora se requiere únicamente ser veracruzano. Sin embargo, de acuerdo a nuestra apreciación, la Constitución General sólo permite dos hipótesis para poder ocupar una gubernatura: o se es nativo del Estado, entendido como nacido en él, o se tiene residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comicios electorales. Estos requisitos constitucionales se verían burlados, de manera indirecta, si se convalidara todo lo previsto en la fracción III reclamada del artículo 11 de la Constitución veracruzana.



101. A mayor abundamiento, el citado último párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional dispone que para ser gobernador o gobernadora se requiere: ser mexicano por nacimiento y "*nativo*" del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores a los comicios electorales, así como tener 30 años cumplidos, o menos, si así lo permite la Constitución Local.

102. De este contenido, conforme a nuestros precedentes (por ser los más importantes, las citadas acciones de inconstitucionalidad 74/2008 y 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015), se ha sostenido expresamente que **son requisitos tasados constitucionalmente** los siguientes: por un lado, ser ciudadano mexicano por nacimiento y, en caso de no ser "nativo" del respectivo Estado, la exigencia de residencia efectiva de cinco años antes de los comicios; y por otro lado, en torno a la condicionante de ser nativo del Estado, **se encuentra tasado constitucionalmente** que a los "nativos" no se les puede exigir una residencia previa a los comicios electorales para poder acceder al cargo de gobernador o gobernadora.

103. Tomando en cuenta lo anterior, y en atención a las características que nos presenta el caso concreto, este Tribunal Pleno **considera que el propio concepto de "nativo" encuentra una autodefinition desde la Constitución** que es imperativa para todos los Estados de la República. **Se trata a su vez de un requisito tasado constitucionalmente**, que no puede ser modulado por las entidades federativas, cuya conceptualización se refiere a haber nacido en la entidad federativa correspondiente.

104. Primero, gramaticalmente, una persona es nativa del lugar donde nació. Según la Real Academia, el significado del término "nativo" consiste en "nacido en un lugar determinado" o "perteneciente o relativo al país o lugar natal". Segundo, que "nativo" se deba entender como "nacido" deviene de una interpretación teleológica e histórica de la Constitución General.

105. En la citada sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 74/2008**, se hizo un extenso recuento sobre el devenir legislativo de esta aludida fracción I del artículo 116 constitucional. En particular, se explicó que los requisitos de elegibilidad para ser gobernador o gobernadora de un Estado vienen desde la promulgación de la Constitución de mil novecientos diecisiete.



106. Para ello, se detalló que en el proceso constituyente, al inicio, se pretendía sólo exigir para ser gobernador o gobernadora ser ciudadano mexicano por nacimiento y que fueren las entidades federativas, como parte de su soberanía, las que decidieran el resto de requisitos de elegibilidad. Un grupo de Constituyentes apoyó esta postura; mientras que otros sostuvieron que era indispensable certificar no sólo la ciudadanía mexicana, sino un cierto grado de relación o vinculación de la entidad a fin de asegurar ser oriundo o vecino del Estado (a través de años de residencia).

107. Tras una extensa discusión, se llegó a un común acuerdo y se aprobó el último párrafo del entonces artículo 115 constitucional con el siguiente texto: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento **y nativo de él**, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."

108. Posteriormente, y años más tarde mediante reforma de mil novecientos treinta y tres, se sustituyó la palabra "vecindad" por "residencia efectiva". Asimismo, una vez que diverso contenido del numeral 115 constitucional pasó a ser el actual artículo 116 (por modificación de veintinueve de septiembre de dos mil ocho), el Poder Reformador de la Constitución incluyó un nuevo requisito de elegibilidad consistente en establecer una edad mínima para poder ocupar el cargo de gobernador de un Estado y agregar una salvedad: tal edad podría disminuirse, si así lo disponen las Constituciones Locales.

109. La peculiaridad de este proceso es que el Poder Reformador fue explícito en aceptar que cualquier condición impuesta para ocupar un cargo público tenía que verse a la luz del derecho a ser votado, a fin de que más personas pudieran aspirar a los cargos públicos; **y que la imposición de requisitos de elegibilidad desde la Constitución General para el cargo de gobernador, de alguna manera, tenía que ser respetuoso de la autonomía de los Estados en la parte que lo permitiera la propia Constitución.** Por ello, si bien se agregaba una limitante de edad, se permitía explícitamente a los Estados modular únicamente este aspecto a través de sus Constituciones Locales.

110. Así las cosas, de este proceso histórico y teleológico se puede desprender que el Poder Constituyente utilizó el concepto *nativo* para hacer evidente tres aspectos: i) que no bastaba con ser mexicano para ocupar una gubernatura,



sino que debía acreditarse un vínculo con la respectiva entidad federativa **y que ese vínculo se definía en principio a partir del nacimiento en el territorio del Estado**; ii) que los ciudadanos mexicanos que se consideraran nativos del Estado podían automáticamente aspirar a ser gobernador o gobernadora de su Estado, sin necesidad de acreditar residencia en la entidad federativa previa a los comicios electorales; y, iii) utilizando de manera antagónica este concepto, se concedió a los no nativos del Estado la posibilidad de ser gobernador(a) de un Estado, sólo si se acredita entonces un lazo/vínculo con la entidad a través de años de residencia previa a los comicios electorales.

111. Bajo ese tenor, a nuestro parecer y en atención a la duda interpretativa que se plantea en este caso, el hecho de que se utilizara el concepto "nativo" en vez de "nacido", no era para permitir su modulación por parte de las entidades federativas, sino que fue consecuencia de una intención de congruencia lingüística. El Poder Constituyente no quiso repetir la palabra nacido en dos ocasiones seguidas, y por eso afirmó que la persona que ocupara la titularidad del Ejecutivo de un Estado debía ser "un ciudadano mexicano por **nacimiento** y **nativo** de él". Consideró como sinónimos nacido y nativo.

112. Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que es evidente la **inconstitucionalidad** de la porción normativa que dice "con hijos veracruzanos o"; lo que lleva a que el texto de la norma quede como sigue:

"**Artículo 11.** Son veracruzanos: ...

"**III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.**"

113. Esta porción normativa es la que, indebidamente, permite que personas no nacidas en el territorio puedan aspirar, al ser consideradas como veracruzanas, a ocupar la gubernatura en términos del artículo 43 de la Constitución Local; afectando con ello un requisito tasado constitucionalmente. Es decir, permite algo que el Constituyente no ambicionó: que los no nacidos en la entidad puedan ocupar una gubernatura sin haber acreditado un lazo con la misma generado a partir de ciertos años de residencia. Consiguientemente, este supuesto relativo a ser veracruzano por contar con hijos veracruzanos puede llegar



a derivar en un fraude a la Constitución por lo que hace a la materia electoral; consiguientemente, debe eliminarse del sistema jurídico veracruzano.

114. Siendo que, declarada la invalidez de esta porción, se estima que el resto del contenido de la fracción no contradice ninguno de los requisitos constitucionales de elegibilidad para la gubernatura de un Estado, pues justamente dicho texto subsistente se valora de acuerdo a lo previsto en el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución General.

115. A saber, una persona que se considera como veracruzana a pesar de no haber nacido en ese territorio, como consecuencia de su residencia efectiva de cinco años en el mismo (que no necesariamente es antes de comicios electorales), es veracruzano para los diferentes derechos y obligaciones que marque el ordenamiento jurídico estatal. No obstante, si su pretensión es aspirar al cargo de la gubernatura del Estado, deberá cumplir con el requisito que marca el artículo 116 de la Constitución General: **al no haber nacido en Veracruz, debe contar con residencia efectiva no menor de cinco años calculada de forma anterior al día de los comicios electorales.**⁵⁸

116. Subrayándose que no se pasa por alto, como se expuso, que el Estado de Veracruz cuenta con facultades para definir quiénes deben ser considerados como veracruzanos en su ordenamiento jurídico bajo un criterio de razonabilidad; con lo cual estaba en aptitud de otorgar esa calidad de veracruzano a personas no nacidas en su territorio y plasmarlo así en su Constitución Local.

⁵⁸ Ésta es la forma de generar una sistematicidad a su vez con el artículo 43 de la Constitución Local, que en su fracción I establece que para ser gobernador se requiere "ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos", pero en su fracción II dispone también como requisito "contar con residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección".

Sin que esta sentencia pueda considerarse como un pronunciamiento anticipado sobre la constitucionalidad o la forma en que debe ser interpretada o aplicada esta fracción II del artículo 43 de la Constitución Local. No hay que olvidar que conforme a nuestros precedentes (acción de inconstitucionalidad 74/2008) y al texto del citado numeral 116 de la Constitución, para aspirar a la gubernatura de su Estado, no es posible exigir residencia a las personas *nacidas* en el Estado (basta con haber nacido en el Estado); la cuestión es que esta fracción II del artículo 43, si se valora de manera textual, exige residencia efectiva a cualquier veracruzano, sin hacer distinción sobre si ese veracruzano es por nacimiento o por algún otro factor (como la ascendencia). Sin embargo, se insiste, esa problemática no forma parte de nuestra materia.



Sin embargo, dada la forma en que se redactó la fracción cuestionada del artículo 11 de la Constitución veracruzana y sus efectos en la arena electoral, no se estima posible convalidar el contenido de la porción invalidada, por ejemplo, a partir de una interpretación conforme que la excluyera de su aplicabilidad electoral.

117. Dicho de otra manera, ante el texto de la norma reclamada y su mecánica de interrelación con el artículo 43 de la Constitución Local, este Pleno considera que la mejor manera de solventar la deficiencia advertida en párrafos previos es la declaratoria de inconstitucionalidad únicamente de la aludida porción, a fin de velar por el principio de certeza en materia electoral. Sin que esta decisión pueda interpretarse que exista un veda a que el Poder Reformador veracruzano amplíe en un futuro los supuestos aplicables para ser veracruzano a factores ajenos al nacimiento o la residencia. Eso deberá ser analizado en su caso. Más bien, se insiste, lo que se estima inconstitucional en el presente asunto es que el legislador no tuvo el cuidado (en atención a la sistematicidad de la norma reclamada con otras normas locales) de que uno de los supuestos que adicionó en uso de su libertad configurativa (tener hijos veracruzanos) no irrumpiera en requisitos tasados constitucionalmente para ocupar la gubernatura de la entidad.

118. Finalmente, cabe mencionar que aunado a las consideraciones en torno al artículo 116 constitucional, los partidos políticos también argumentaron que la fracción reclamada transgredía los derechos a ser votado y el principio de igualdad. Por lo que hace a la porción normativa "con hijos veracruzanos o", claramente no es necesario hacer un pronunciamiento adicional. Por su parte, respecto al resto del texto de la fracción cuestionada, este Tribunal Pleno estima que no se actualiza una violación a estos derechos humanos.

119. Para efectos de la materia electoral (que es lo único que puede ser analizado en esta sentencia), se respeta la igualdad y el derecho a ser votado, pues el contenido subsistente de la fracción cuestionada (cuando se aplique para efectos electorales) no genera necesariamente un conflicto con los supuestos que prevé la propia Constitución General: se insiste, un veracruzano no nacido en el territorio estatal deberá acreditar residencia efectiva no menor de cinco años previo a los comicios electorales para ser gobernador o gobernadora. Por ello, no hay ningún tipo de discriminación y se respeta el derecho a ser votado



de todas las personas que la propia Constitución mandata que pueden aspirar a desempeñar una gubernatura de un Estado.

VII. EFECTOS

120. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de 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. En consecuencia, se toman las siguientes determinaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores.

121. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **inconstitucionalidad** de la porción normativa que dice "con hijos veracruzanos o" de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

122. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo tanto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 11, fracción III, en su porción normativa "con hijos veracruzanos o", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto Número 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos



puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 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 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de declarar la invalidez de la porción normativa "con hijos veracruzanos o" de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto Número 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, así como la señora Ministra Esquivel Mossa votaron a favor de la validez de la referida porción normativa. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.



Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 11/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 241, con número de registro digital: 2001102.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 36/2011 y 74/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 53 y Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 2443, con números de registro digital: 24214 y 22054, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 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 5 de junio 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 acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y su Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En la sentencia se estudió y declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa "con hijos veracruzanos" del artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La propuesta del proyecto que se discutió proponía reconocer la validez de la norma y yo voté en ese sentido por algunas de las razones expresadas en dicho proyecto, así como por razones adicionales. Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró parcialmente fundados los argumentos de los partidos políticos accionantes, motivo por el cual emito este voto particular.
2. Cabe señalar que, en la primera parte del estudio de fondo (VI.1), también se estudiaron los argumentos de los partidos políticos accionantes de que habían existido vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidante. Aquí, coincidí con la mayoría, por las razones desarrolladas en el engrose en que, a pesar de que el procedimiento legislativo tuvo ciertas deficiencias, lo adecuado es reconocer la regularidad del procedimiento legislativo. Por tanto, en este voto no refiero a dicho tema, sino que únicamente al apartado "V1.2 Análisis de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local."

II. Razones de la mayoría

3. La fracción III del artículo 11, impugnada en su totalidad por los partidos accionantes, señala uno de los supuestos en los que las personas pueden ser consideradas como veracruzanas. En específico: "III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano."
4. La mayoría consideró que la porción normativa "con hijos veracruzanos" transgrede lo previsto en el artículo 116, fracción I, último párrafo,¹ de la Constitución

¹ "Artículo 16. ...

"I. ...



Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha disposición permite únicamente dos hipótesis, que son requisitos tasados, para poder ocupar una gubernatura: ser nativo del Estado, entendido como haber nacido en él, o tener residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comicios electorales.

5. La mayoría realizó la lectura sistemática de la norma impugnada, que establece que son veracruzanos las personas no nacidas en territorio del Estado con hijos o hijas veracruzanos, junto con el artículo 42, fracción I, de la Constitución Local, que señala que para poder ser gobernador o gobernadora se requiere únicamente ser veracruzano. Así, pues consideran que al permitir ser veracruzanos a los que tengan hijos veracruzanos, los requisitos tasados de la Constitución General se ven burlados, de manera indirecta, si se convalida todo lo previsto en la fracción III reclamada del artículo 11 de la Constitución veracruzana.
6. Así, aunque la mayoría reconoce que el Poder Reformador de Veracruz actuó dentro del margen de libertad configurativa para definir quiénes pueden ser considerados como veracruzanos, al ejercer estas competencias, pasó por alto los requisitos constitucionales para el cargo de la gubernatura de los Estados.
7. Por tanto, consideró que debía invalidarse la porción "con hijos veracruzanos", pues es la que, indebidamente, permite que personas no nacidas en el territorio puedan aspirar, al ser consideradas como veracruzanas, a ocupar la gubernatura en términos del artículo 43 de la Constitución Local, afectando con ello un requisito tasado constitucionalmente.

III. Razones del voto en contra

8. En primera instancia, cabe señalar que comparto varias de las consideraciones del proyecto. En primer lugar, concuerdo con que el argumento de uno de los partidos accionantes consistente en que el decreto impugnado no cubre con las características de las normas generales es infundado. Esto, porque el decreto de reforma fue producto de trabajo de una autoridad materialmente

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa."



legislativa y se encuentra dirigido a todas las personas mexicanas que deseen adquirir su calidad de veracruzano.

9. Además, estoy de acuerdo en que no hay una transgresión a la legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el supuesto implementado en esta fracción es claro en cuanto a su alcance y el legislador está facultado constitucionalmente para definir a quienes son veracruzanos.
10. Asimismo, comparto las conclusiones de que, para ser gobernador de una entidad federativa, la Constitución prevé requisitos tasados consistentes en ser ciudadano mexicano por nacimiento y, en el caso de no ser nativo, la exigencia de residencia efectiva de cinco años antes de los comicios. Y, concuerdo en que el término de nativo claramente es utilizado sinónimo de nacido en el lugar.
11. Ahora bien, mi disidencia radica en: (i) la interpretación sistemática realizada; y, (ii) en la forma en la que se determina que los requisitos tasados para ocupar la gubernatura pueden impactar la facultad del Poder Reformador Local para establecer quiénes son oriundos de la entidad.
12. (i) En cuanto a la interpretación sistemática realizada, es cierto que el artículo 43, fracción I, de la Constitución Local señala como uno de los requisitos para acceder a la gubernatura ser veracruzano, lo que implica una remisión al diverso 11 de la Constitución Local, que incluye la fracción impugnada. Sin embargo, no puede pasarse por alto que la fracción III del artículo 43, también exige contar con una residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección. Una lectura completa de ambas normas nos llevaría a concluir que cualquier persona que se considerara veracruzana por tener hijos veracruzanos, para poder acceder a la gubernatura del Estado, también tendría que cumplir con el requisito de residencia efectiva de cinco años. Por tanto, no se incumplen los requisitos tasados del artículo 116 de la Constitución Federal, puesto que todo veracruzano no nacido en la entidad federativa debe contar "con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios".
13. (ii) Por otra parte, las consideraciones del engrose distinguen adecuadamente, por un lado, la facultad del Poder Reformador Local para determinar qué personas son oriundas de la entidad federativa y, por otro lado, la facultad de establecer requisitos para que una persona pueda acceder al cargo público estatal. Sin embargo, la decisión de invalidar la porción normativa impugnada implica que la restricción que los requisitos tasados constitucionales imponen



a la facultad del legislador local para establecer las condiciones para acceder al cargo de gobernador, se extienden a su facultad para decidir quiénes pueden ser oriundos de la entidad federativa. En otras palabras, los requisitos para poder acceder a la gubernatura de una entidad federativa acaban limitando la decisión del legislador local para determinar quiénes pueden ser o no veracruzanos. Esto, a mi parecer, no está justificado porque las restricciones constitucionales son clara y únicamente para los requisitos para acceder al cargo de gobernador, y porque, además, esta decisión trae aparejadas consecuencias indeseables importantes, que desarrollo a continuación.

14. En primer lugar, ser veracruzano (u oriundo de cualquier entidad federativa) tiene muchas consecuencias jurídicas trascendentes para miles de ciudadanos, incluyendo el acceso a diversos derechos. Limitar la capacidad del legislador de determinar quiénes acceden a ellos en razón de requisitos que fueron concebidos por el Constituyente Federal para el acceso a un cargo específico –el de gobernador– es desproporcionado. Más aún, en este caso específico, es completamente innecesario, dado que la interpretación sistemática que desarrollé más arriba demuestra que ni siquiera se incumplen los requisitos tasados.
15. En segundo lugar, la decisión limita de forma injustificada la capacidad creativa del legislador local para determinar quiénes pueden ser oriundos de la entidad federativa, por tener diferentes tipos de vínculos con la misma. En el caso concreto, el legislador de Veracruz consideró que las personas con hijos veracruzanos tenían un vínculo tal con la entidad que justificaba su acceso a los derechos y obligaciones que implican ser veracruzano.
16. Cabe señalar que, aunque la premisa de que tener hijas o hijos oriundos de una entidad federativa otorga un vínculo a la misma no se replica en la legislación de otras entidades federativas, se ve reflejada en la legislación federal. Por ejemplo, la Ley de Migración, en su artículo 54, fracción IV, otorga la condición de residentes permanentes a los extranjeros que tengan hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento. Y la Ley de Nacionalidad, en su artículo 20, fracción I, inciso b), permite que un extranjero con hijos mexicanos por nacimiento pueda naturalizarse mexicano habiendo vivido en territorio nacional por únicamente dos años, en lugar de los cinco que establece la regla general. Estas disposiciones reconocen que, en efecto, las hijas e hijos otorgan al progenitor un vínculo con el lugar en que nacieron, además de que tienen la intención de preservar la unidad familiar.
17. La reforma del legislador de Veracruz parecía reconocer estas consideraciones, las cuales me parecen no fueron adecuadamente estimadas por la mayoría del



Pleno al decidir extender las restricciones constitucionales para los requisitos de acceso a la gubernatura del Estado a la facultad de determinar quién es oriundo de una entidad federativa.

18. Me parece importante, de acuerdo con el diseño federalista del Estado Mexicano, que se respete la esfera de libre configuración de los legisladores locales en la mayor medida posible. Aquí, por las razones que ya señalé, fue injustificado e innecesario restringirla.
19. En todo caso, de incumplirse con los requisitos tasados por el Constituyente Federal para el acceso al cargo de gobernador, habría que atender a la norma en la que estos requisitos se ven reflejados; es decir, en este caso, el artículo 43 de la Constitución Local, y no al diverso 11, que tiene el objeto de definir quiénes son oriundos de la entidad.
20. Por estas razones considero que debió haberse reconocido la validez de la totalidad de la norma impugnada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz.

En sesión de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la que se impugnó la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política de dicha entidad, mediante la cual se adicionó un supuesto para ser considerado como "veracruzano" consistente en ser mexicanos o mexicanas nacidos fuera del territorio estatal con hijos o hijas veracruzanas o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.

Presento este voto aclaratorio pues, como expondré a continuación, en mi opinión era viable realizar una interpretación conforme de la porción normativa impugnada;



sin embargo, dadas las particularidades del caso, opté por sumar mi voto a la postura mayoritaria a fin de alcanzar la mayoría requerida para invalidarla.

A continuación, haré referencia al criterio mayoritario y, posteriormente, explicaré mi postura y desarrollaré las razones por las cuales consideré necesario sumarme al criterio mayoritario.

I. Criterio del Tribunal Pleno

En el segundo apartado del estudio de fondo, el Tribunal Pleno analizó el artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz,¹ concluyendo que la porción normativa que señala "con hijos veracruzanos o" es inconstitucional, toda vez que vulnera el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General.²

El Pleno consideró que dicho precepto constitucional contiene requisitos constitucionales tasados para acceder al cargo de gobernador o gobernadora, los cuales consisten en que las personas aspirantes deben: **(i)** ser mexicanos o mexicanas por nacimiento; **(ii)** "nativas" de la respectiva entidad federativa, o bien, tener una residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comisionados electorales; y, **(iii)** tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local respectiva. Asimismo, precisó que, de acuerdo con una interpretación gramatical, teleológica e histórica de la Constitución General, el concepto de "nativo" debe entenderse como "*nacido*" en el territorio estatal.

Tomando en cuenta que el artículo 43, fracción I, de la Constitución Local señala que para ser gobernador o gobernadora se requiere "ser veracruzano", la norma

¹ **Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"**Artículo 11.** Son veracruzanos: ...

"**III.** Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano."

² **Constitución General.**

"**Artículo 116.**

" ...

"I.

" ...

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa."



reclamada genera una irrupción con el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, ya que al establecer que **las personas no nacidas en el territorio estatal** con hijos o hijas veracruzanas **serán consideradas como personas veracruzanas**, se incumple con los requisitos tasados constitucionalmente, los cuales sólo permiten dos hipótesis para poder aspirar a la gubernatura: o se es nativo del Estado –entendido como nacido en el territorio estatal– o se tiene una residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comisionados electorales.

En otras palabras, la porción normativa impugnada permite indebidamente que personas no nacidas en el territorio –pero que sean consideradas como veracruzanas por tener hijos o hijas veracruzanas– puedan aspirar a ocupar la gubernatura en términos del artículo 43 de la Constitución Local, afectando con ello un requisito tasado constitucionalmente y permitiendo algo que el Constituyente no estableció: que los no nacidos en la entidad puedan ocupar una gubernatura sin haber acreditado un lazo a partir de ciertos años de residencia.

Bajo esas consideraciones, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "con hijos veracruzanos o" contenida en la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local, al contravenir el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General.

II. Razones del voto aclaratorio.

Como adelanté, a la luz del marco normativo vigente en el Estado de Veracruz y a partir de una interpretación conforme, era posible reconocer la validez de la porción normativa impugnada.

Primeramente, es importante tener presente que el artículo 43 de la Constitución veracruzana –que establece los requisitos para la gubernatura del Estado– exige, además de ser veracruzano, el requisito consistente en "contar con una residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección".³

³ **Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

"**Artículo 43.** Para ser gobernador del Estado se requiere:

"I. Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Contar con residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;



De este modo, bajo el contenido actual del artículo 43 de la Constitución Local, aun cuando **una persona no nacida en el territorio estatal** –pero considerada veracruzana bajo el criterio contenido en la porción normativa impugnada (tener hijos o hijas veracruzanos)–pretendiera acceder a la gubernatura, **tendría que acreditar, de manera adicional, el requisito de contar con una residencia efectiva en el territorio estatal de cinco años anteriores a los comicios electorales.**

Con ello, se logran respetar los requisitos previstos en el artículo 116 constitucional, pues la regulación en los términos en que está prevista actualmente salvaguarda la alternativa que la Constitución General establece para el supuesto de que la persona aspirante a la gubernatura no sea una persona *nacida* en territorio estatal, al exigir –en cualquier caso– el requisito de residencia mencionado.

Ahora bien, aun considerando que bajo la normativa actual el requisito impugnado no contraviene el artículo 116 constitucional, subsiste la cuestión relativa a si el concepto de "nativo" puede ser modulado por las Legislaturas Locales.

En efecto, si se considera que la Legislatura Local puede modular el concepto de "nativo" a través del contenido que otorgue a "ser veracruzano", podría estimarse que un aspirante que sea considerado como tal en virtud de las categorías que determine libremente la Legislatura Local, cumple con el requisito de ser nativo, aun cuando no haya nacido en la entidad y no tenga la residencia que exige la Constitución General.

En mi opinión, para solventar este problema de constitucionalidad era posible hacer una interpretación conforme de la norma impugnada en el sentido de que se entendiera que **el concepto de "veracruzano" no sustituye en modo alguno al requisito de "ser nativo" previsto en el artículo 116 constitucional.**

"III. Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;

"IV. No ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al gobernador interino ni al sustituto;

"V. No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;

"VI. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser Ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y,

"VII. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

"La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones IV y V, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria."



Esta interpretación se sustenta en que si bien la Legislatura Local puede determinar libremente qué personas considera como veracruzanas –al tratarse de un aspecto relativo a su régimen interior respecto del cual los Estados son soberanos–⁴ lo cierto es que está vedada para alterar o modificar los requisitos tasados constitucionalmente para acceder a la gubernatura del Estado. Por tanto, bajo una interpretación conforme, el concepto de "veracruzano" previsto en la norma impugnada no podría ser considerado para efectos de entender de un modo distinto el requisito constitucional consistente en ser "nativo" de la entidad federativa a cuya gubernatura se contiene.

Ahora bien, aun cuando estimo que –bajo el contenido actual de la normativa local y a la luz de una interpretación conforme– era posible reconocer la validez de la porción normativa impugnada, tal como lo expresé en la discusión del presente asunto, consideré necesario sumar mi voto a la postura mayoritaria con el fin de alcanzar la mayoría calificada necesaria para invalidar la norma.

Lo anterior, porque en virtud de la relación particular que tiene la norma impugnada con el artículo 43 de la Constitución Local, de no alcanzarse tal mayoría, hubiera prevalecido un escenario de potencial inconstitucionalidad en el que bastaría con eliminar el requisito de residencia efectiva previsto en dicho ordenamiento para burlar los requisitos tasados constitucionalmente y hacer un fraude a la Constitución.

Por estas razones, si bien considero que pudo haberse reconocido la validez de la norma impugnada siempre que fuera bajo la interpretación antes referida, a fin de alcanzar una mayoría calificada y por las razones antes expuestas, sumo mi voto a la invalidez de la porción normativa que señala "con hijos veracruzanos o" prevista en la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ **Constitución General.**

"**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SER PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, INFORMADA Y DE BUENA FE, ESTABLECIENDO METODOLOGÍAS, PROTOCOLOS O PLANES BASADOS EN ELLOS.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE DICHS GRUPOS VULNERABLES.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS ESTADOS PARTE DEBEN HACER CONSULTA CUANDO LA(S) DISPOSICIÓN(ES) IMPUGNADA(S) TIENEN POR OBJETO HACER EFECTIVA LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y CUANDO DERIVAN DE PROCESOS DE ADOPCION DE DECISIONES RELACIONADAS CON ESOS GRUPOS.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACION Y POLITICAS PUBLICAS 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.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE DICHAS PERSONAS.

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO.

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, ASÍ COMO A SU CÓDIGO ELECTORAL, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76; SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

XI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA HAYA INCLUIDO LA MATERIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS DENTRO DE OTRO PROCESO DE CONSULTA INDÍGENA YA INICIADO, QUE TENÍA COMO FINALIDAD CONSULTAR NORMAS DISTINTAS, TAMBIÉN RELACIONADAS CON LOS DERECHOS DE DICHOS GRUPOS VULNERABLES, NO ES SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE SE LLEVÓ A CABO UN PROCESO DE CONSULTA CON



LOS ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES FIJADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76; SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, ASÍ COMO A SU CÓDIGO ELECTORAL, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76: SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA HAYA REALIZADO UN "FORO PARA LA INCLUSIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE GRUPOS VULNERABLES EN COAHUILA" Y UNA "MESA DE TRABAJO", EN EL QUE PARTICIPARON TRES REPRESENTANTES DE ASOCIACIONES CIVILES DE DICHAS



PERSONAS VULNERABLES, NO ES SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE SE LLEVÓ A CABO UNA VERDADERA CONSULTA PREVIA QUE CUMPLA CON LOS ESTÁNDARES ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76; SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA, A LA TOTALIDAD DE LOS DECRETOS QUE LOS CONTIENEN (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76; SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR DESFACES, INCONGRUENCIAS O



INCOHERENCIAS (REVIVISCENCIA DE LA LEGISLACIÓN DEROGADA CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76; SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMERO 270, POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 27, EL ARTÍCULO 33, LOS PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO INCLUYENDO SUS FRACCIONES Y TERCERO DEL ARTÍCULO 35 Y LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76; SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 35, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 77 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA Y 271, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE Y EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, RESPECTIVAMENTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 142/2022 Y SUS ACUMULADAS 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 Y 151/2022. PARTIDO LOCAL UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA, PARTIDO DEL TRABAJO, MORENA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE ENERO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO, BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO Y VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS.



ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	36
II.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos.	37
III.	LEGITIMACIÓN	Los escritos fueron presentados por parte legitimada.	37
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer causas de improcedencia ni este Alto Tribunal advierte alguna.	41
V.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tienen por impugnados diversos artículos de la Constitución y del Código Electoral, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decretos 270 y 271, publicados los días veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente, en el Periódico Oficial de la entidad federativa.	41
VI.	CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS	Falta de consultas indígena y a personas con discapacidad. Se sostiene que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no cumplió su obligación constitucional de consultar a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y personas afro mexicanas, previo a emitir los decretos impugnados. Además, se invalidan en su integridad los decretos impugnados, pues aun cuando no todas las normas inciden en los derechos de esos sectores sociales, forman parte de un sistema normativo electoral.	44



VII.	EFFECTOS	<p>Se determina:</p> <p>1) La invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila; y</p> <p>2) La reviviscencia de la normatividad vigente con anterioridad a que se emitieran los decretos invalidados.</p>	68
	PUNTOS RESOLUTIVOS	<p>Son procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad; se declara la invalidez de los Decretos 270 y 271, emitidos por el Congreso Local; y se ordena la reviviscencia de la legislación derogada con motivo de la entrada en vigor de esos decretos.</p>	70

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 142/2022, promovida por el partido local Unidad Democrática de Coahuila (en adelante PUDC); y sus acumuladas 145/2022 y 146/2022, promovidas por el partido político nacional Partido del Trabajo (en adelante PT); 148/2022 y 150/2022, promovidas por el partido político nacional Movimiento Regeneración Nacional (en adelante Morena); y 151/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (adelante CNDH) contra los Decretos Número 270 y 271, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de los escritos iniciales de demandas. Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal de la siguiente manera:



Fecha de presentación:	Promovente y acción
Veintiocho de octubre de dos mil veintidós.	Partido local Unidad Democrática de Coahuila , por conducto de Evaristo Lenin Pérez Rivera, quien se ostentó como presidente del partido referido. Acción de inconstitucionalidad 142/2022
Veintiocho de octubre de dos mil veintidós.	Partido del Trabajo , por conducto de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del partido referido. ¹ Acción de inconstitucionalidad 145/2022
Veintiocho de octubre de dos mil veintidós.	Partido del Trabajo , por conducto de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del partido referido. Acción de inconstitucionalidad 146/2022
Veintiocho de octubre de dos mil veintidós.	Partido Movimiento de Regeneración Nacional , por conducto de Mario Delgado Carrillo, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del referido partido. Acción de inconstitucionalidad 148/2022
Veintiocho de octubre de dos mil veintidós.	Partido Movimiento de Regeneración Nacional , por conducto de Mario Delgado Carrillo, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del referido partido. Acción de inconstitucionalidad 150/2022
Veintiocho de octubre de dos mil veintidós.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos , por conducto de María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como presidenta de dicha Comisión.

¹ Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Sonia Catalina Álvarez, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Geovana del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, María de Jesús Páez Guereca y Mary Carmen Bernal Martínez.



2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan.** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila.

3. **Normas generales cuya invalidez se combate.** En los apartados de normas generales impugnadas de las acciones de inconstitucionalidad se señaló lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
142/2022	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 35 y 37 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, reformados mediante Decreto 270. • Artículos 12, numeral 2, 12 Bis, 18, inciso f), 71, numeral 13, 71 Bis, 180, numeral 1, inciso b), 203, numeral 3, inciso g), 256, incisos c) y d), y 344, inciso v), del Código Electoral para el Estado de Coahuila, reformados mediante Decreto 271. 	<p>Veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.</p> <p>Treinta de septiembre de dos mil veintidós.</p>
145/2022	Decreto 271 mediante el cual se aprueba la reforma y adición de diversos artículos del Código Electoral de Coahuila.	Treinta de septiembre de dos mil veintidós.
146/2022	Decreto 270, que reforma los artículos 27, numeral 6, párrafo segundo, 33, párrafos primero, segundo y tercero, 35, 76, fracción V, y la adición de un último párrafo al artículo 35, y un segundo párrafo al artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Coahuila.	Veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.
148/2022	Decreto 270, por el cual se reforma el artículo 27, numeral 6, segundo párrafo, 33, 35, párrafos primero, segundo y tercero, 76, fracción V, y se adiciona un último párrafo al artículo 35, y un segundo párrafo al artículo 77 de la Constitución Política de Coahuila.	Veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.



150/2022	Decreto 271, por el cual se reforman y adicionan los artículos 4, numeral 2, 11 Bis y 11 Ter, 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b) y d), 18, numeral 1, incisos d), e) y f) en su primer párrafo, 116, numeral 1, inciso j), 134, numeral 1, inciso p), del Código Electoral para el Estado de Coahuila.	Treinta de septiembre de dos mil veintidós.
151/2022	<ul style="list-style-type: none">• Decreto 270, por el cual se reforman y adicionan los artículos 33, fracciones II, III, IV, V, en la porción normativa "y de grupos en situación de vulnerabilidad", y VI, en la porción normativa "y de grupos en situación de vulnerabilidad", así como 35, primer párrafo, en la porción normativa "y específica de grupos en situación de vulnerabilidad", fracciones III y V, en la porción normativa "de grupos en situación de vulnerabilidad", y último párrafo, en la porción normativa "de grupos en situación de vulnerabilidad", de la Constitución Política del Estado de Coahuila. • Decreto 271, mediante cual se reforman y adicionan los artículos 12 Bis, numeral 1, en la porción normativa "y de grupos en situación de vulnerabilidad", incisos b), c) y d), 71, numeral 13, en la porción normativa "y de grupos en situación de vulnerabilidad", 71 Bis, 180, numeral 1, inciso b), en la porción normativa "y de grupos en situación de vulnerabilidad"; 203, numeral 3, inciso g), en las porciones normativas "y de grupos en situación de vulnerabilidad" e "y de grupos en situación de vulnerabilidad que se postulen conforme a la ley"; 256, numeral 1, inciso c), en la porción normativa "y de grupos en situación de vulnerabilidad"; 273, numeral 1, inciso d), fracción VI, y 344, numeral 1, inciso v), en la porción normativa "y de grupo en situación de vulnerabilidad", del Código Electoral para el Estado de Coahuila.	Veintinueve de septiembre de dos mil veintidós. Treinta de septiembre de dos mil veintidós.



4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

a. **Acción de inconstitucionalidad 142/2020 (PUDC)**

- **Primer concepto de invalidez.** El Decreto Número 270 tiene diversos vicios invalidantes en el proceso legislativo que vulneran el derecho a la consulta de las comunidades indígenas y grupos vulnerables. El partido Unidad Democrática de Coahuila señala que cuando se está frente a una medida de carácter legislativo que es susceptible de afectar a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad se debe reconocer un derecho a ser consultados sobre tales medidas previo a su adopción por el órgano parlamentario.

- Las modificaciones a los artículos 33 y 35 de la Constitución de Coahuila introdujeron una acción afirmativa en favor de los grupos históricamente vulnerados para garantizar su participación política en la integración del Congreso de la entidad. De acuerdo con el artículo 33, fracción IV, de la Constitución se "entenderá por personas o grupos en situación de vulnerabilidad aquellos que señalen la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila y sus protocolos o cualquier otra situación de hecho que ubique a una persona o grupo en una posición vulnerable frente al resto de la población o que comprometa el ejercicio efectivo de sus derechos en igualdad de oportunidades con lo (sic) demás".

- Dicha Carta de Derechos en el artículo 81 enuncia como causas de vulnerabilidad: la edad, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas y minorías, victimización de crímenes de lesa humanidad o aberrantes, migración, desplazamiento interno, pobreza, sexo o género, orientación sexual y la privación de la libertad.

- La acción afirmativa introducida en la reforma impugnada tiene como destinatarios directos a las **comunidades indígenas**, entre otros, lo cual se confirma de la lectura integral de la iniciativa que refiere diversos antecedentes de acciones afirmativas en el ámbito electoral para **grupos indígenas y afroamericanos**. Además, se destaca que para determinar si es exigible o no la obligación de la consulta en cuestión, es irrelevante valorar si la medida es o no benéfica para tales grupos a juicio del órgano emisor.



- En suma, los artículos impugnados versan sobre aspectos susceptibles de afectarles directamente **a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, por tanto, el Congreso de Coahuila estaba obligado a consultarles previamente. Ello fue reconocido en el procedimiento legislativo, ya que se dispuso que las iniciativas fueran puestas a consulta de las **comunidades indígenas y afromexicanas** de Coahuila, para lo cual se emitió la convocatoria respectiva y se llevaron a cabo reuniones con algunas de las personas del sector.

- Finalmente, el accionante señala por qué las reuniones que llevó a cabo el Congreso demandado no cumplieron con los estándares constitucionales exigidos para una consulta. Específicamente, señala que no se diseñaron ni implementaron estrategias eficaces para identificar a las comunidades indígenas; hubo premura en la actuación legislativa; no se puede conceder que la consulta haya sido previa y libre; la consulta no fue informada ni culturalmente adecuada.

- De los documentos legislativos no se desprende la difusión de la convocatoria a las reuniones y la información necesaria para los interesados, tampoco la participación de personas traductoras e intérpretes. Las reuniones llevadas a cabo por el Congreso no tuvieron como finalidad establecer acuerdos con los participantes, ya que no hubo interlocución en un plano de igualdad entre las partes.

- Así, sostiene el accionante que el Congreso incumplió las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna y de diálogo, así como de decisión.

- **Consulta a otros grupos en situación de vulnerabilidad.** La medida legislativa contenida en las normas impugnadas afecta directamente a otros grupos en situación de histórica y estructural vulnerabilidad y, por tanto, deben ser consultados. En cuanto a las **personas con discapacidad**, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece ese derecho. Tratándose de personas que se autoidentifican como LGBTIQ+, no existe normatividad vinculante, pero sí existen principios y buenas prácticas de *soft law* internacional a considerar.

- Así, la parte accionante estima que los foros de consulta llevados a cabo por el Congreso no satisfacen los estándares mínimos de la consulta, ya que el formato lo fijó enteramente tal órgano y no fue explicado a los participantes, no



hubo una convocatoria abierta, sino que fue hecha directa y exclusivamente por la Comisión Legislativa del Congreso, y no estuvo guiado por el criterio de disponibilidad de información comprensible a toda persona.

- **Segundo concepto de invalidez.** El sistema de representación proporcional reservado para grupos en situaciones de vulnerabilidad no garantiza la participación efectiva y, en consecuencia, reproduce un esquema discriminatorio de estos grupos.

- Los Decretos Número 270 y 271 crean un régimen de "separados pero iguales" debido a que constituyen un sistema de representación paralelo al ordinario. Al respecto, el accionante argumenta que dicho sistema no garantiza la participación política plena, efectiva y real. Por tanto, el sistema paralelo reproduce un esquema discriminatorio de exclusión.

- A partir de la doctrina de discriminación normativa el accionante argumenta lo siguiente respecto del sistema paralelo: **i)** la creación de un sistema paralelo y especial subyace un juicio de valor implícito donde el Estado considera que los sujetos "ordinarios" desarrollan la competencia electoral en condiciones de normalidad y, por otro lado, el Estado confina a todos aquellos sujetos "no ordinarios" para que compitan electoralmente por un escaño en la conformación del órgano legislativo; **ii)** la creación del régimen jurídico diferenciado se crea a partir del reconocimiento de los grupos en situaciones de vulnerabilidad utilizando las categorías sospechosas del artículo 1o. de la Constitución Federal y, **iii)** el lenguaje que utiliza el Congreso del Estado refuerza las prácticas de diferenciación en tanto que reproduce prejuicios sociales hacia los grupos en situación de vulnerabilidad.

- Adicionalmente, el partido local argumenta que las reformas se deben analizar mediante un *test* de escrutinio estricto y considerando los estándares de las acciones afirmativas. Al respecto del *test*, el partido local argumenta que, bajo un estándar de exigencia estricto, el sistema paralelo no cumple con una finalidad constitucionalmente relevante en tanto que genera escenarios de discriminación generalizada y sistemática. Por otro lado, argumenta que la vinculación medio-fin de la medida adoptada es insuficiente en tanto que implica una conducta exigida hacia los partidos políticos únicamente en relación con el sistema paralelo y no con el de mayoría relativa y representación proporcional.



- Por las razones anteriores, el partido local solicita que se declare la invalidez de los Decretos Número 270 y 271.

b. Acción de inconstitucionalidad 145/2022 (PT)

- **Primer concepto de invalidez.** El artículo 4, numeral 2, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza contraviene los artículos 1o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 41, base III, apartado C, párrafo segundo; 116, fracción IV, incisos b), c) y j); 124, 133 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General, en relación con los numerales 1, 2, 23.1, inciso b) y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los principios rectores de la materia electoral de certeza, seguridad jurídica y legalidad.

- Al respecto, el partido accionante argumenta que el Congreso Local carece de competencia para legislar en materia de difusión de propaganda gubernamental, lo cual incluye lo relativo a los tiempos de entrega de beneficios de programas, al ser facultad exclusiva del Congreso Federal, en términos del artículo 41, base III, apartado C, en relación con los artículos 16, primer párrafo; 40, 124 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución, así como lo dispuesto en el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 21 de la Ley General de Comunicación Social.

- Por otra parte, refiere que la invalidez de la norma descansa en que indebidamente se suprimió de la redacción del precepto el deber de los entes públicos de suspender la propaganda gubernamental durante las precampañas electorales.

- Al respecto, el Partido del Trabajo señala que no es óbice que la Constitución General no incluya ese periodo dentro de la restricción para difundir propaganda gubernamental. La Norma Fundamental sólo brinda las condiciones mínimas para la tutela de los principios de equidad e imparcialidad, por lo que, como mandato de optimización, ha de cumplirse en la mayor medida posible y, consecuentemente, no se debe transgredir el principio de progresividad y no regresividad.

- Con base en lo anterior, de estimarse que la autoridad legislativa local es competente para regular sobre la materia, debe ordenársele que subsane dicha



deficiencia y devuelva la regulación que mejor ampara los principios constitucionales enunciados.

- En sentido similar, alegan que el Poder Legislativo de Coahuila fue omiso en incluir las campañas de información sobre las autoridades electorales dentro de las excepciones a la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de veda, a pesar de ser necesarias para organizar los procesos electorales o para difundir lo relativo a la resolución de las controversias electorales.

- El partido actor destaca que el supuesto de excepción relativo a las campañas de información de las autoridades electorales se encuentra previsto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, por lo que, de considerarse que la Legislatura Local posee facultades, incurrió en una omisión legislativa de tipo parcial en competencia de ejercicio obligatorio.

- En otro aspecto, argumenta que, si bien la norma prohíbe las entregas de cualquier tipo de programa asistencial en el Estado, esto solamente está restringido a dos semanas antes y durante todo el desarrollo de la jornada electoral, es decir, por solo quince días del proceso electoral, dejando con ello de garantizar la prevalencia de los principios de equidad, legalidad e imparcialidad, puesto que la norma permite hacer entregas de beneficios durante la mayor parte de las campañas electorales.

- Aunado, la norma implica que la distribución podrá llevarse a cabo de manera pública y masiva, o individual y privada, por lo que existe un alto riesgo de derivar en inequidad, si se distribuyen de forma masiva y sistemáticamente por los gobiernos para posicionar candidaturas.

- Sobre el tópico, el Partido del Trabajo argumenta además que la norma implica una restricción a los derechos de las personas beneficiarias de los programas asistenciales, al prever que por un periodo no puedan recibir, ni siquiera en lo individual, el apoyo gubernamental. Desde la óptica del partido, la porción legal cuestionada puede configurar una manera de recordar a la ciudadanía que esos recursos ya no les serían proporcionados si no apoyan con su voto al gobierno en turno. Finalmente, afirma que ninguna disposición debe impedir la entrega de beneficios asistenciales dentro de los cauces adecuados y sin sesgo electoral.



• **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 11 Bis del Código Electoral para el Estado de Coahuila vulnera los derechos políticos de las personas y a que nadie pueda ser privado de éstos sino mediante juicio o en virtud de mandato por autoridad competente, así como las garantías judiciales para la protección de ellos. También se vulneran los principios pro persona, de presunción de inocencia, taxatividad, supremacía constitucional, legalidad y certeza jurídica previstos en los artículos 1o., 14, 16, 29, 35, fracción II, 38 y 133 de la Constitución, así como el 23 del Pacto de San José, porque determinan la inelegibilidad de cualquier persona a la que se le haya dictado una resolución o condena judicial definitiva en su contra por delito, infracción o declaración de cualquier tipo de violación contra la mujer, sin especificar que dicha resolución sea firme, ni por autoridad competente, al no ser un Juez penal.

• **Tercer concepto de invalidez.** El artículo 11 Ter del Código Electoral para el Estado de Coahuila es inconstitucional e inconvencional porque autoriza suspender temporalmente el derecho a ser votado "cuando existan actos cuya naturaleza contenga violencia en razón de género" en los supuestos que enuncia, que dicha suspensión se consuma en un procedimiento especial de suspensión temporal de derechos político electorales, cuyo trámite sigue el mismo recorrido del procedimiento especial sancionador, pero aún más sumarisimo, abreviado, de modo tal que ya no exige cuestiones que serían normales en un juicio ante un tribunal. Por lo que, al no exigir referencia alguna al órgano jurisdiccional, es evidente que la autoridad administrativa emitirá la determinación, lo cual es contradictorio del artículo 38, fracción VI, de la Constitución Federal que dispone que los derechos se suspenden por sentencia ejecutoria.

• **Cuarto concepto de invalidez.** Los artículos 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b), y d), y 18, numeral 1, inciso f), del Código Electoral establecen un sistema paralelo ajeno a los sistemas de representación que establece el artículo 116 de la Constitución Federal.

• El accionante argumenta que el sistema paralelo tiene una naturaleza distinta del sistema de representación proporcional. Al respecto, señala que el sistema paralelo asigna dos diputaciones reservadas para los grupos en situaciones vulnerables a partir del mayor porcentaje de votos obtenidos en dos circunscripciones específicas y, por lo tanto, dicho sistema no tiene la finalidad



de compensar la distorsión del sufragio que genera el sistema de mayoría relativa, acorde al principio de representación proporcional. En ese sentido, el accionante argumenta que dicho sistema paralelo es ajeno a los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Por tanto, argumenta que la inclusión del sistema paralelo distorsiona el sistema mixto de elección y, en consecuencia, vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal.

- Además, el accionante argumenta que el sistema paralelo vuelve a utilizar la votación de los partidos con mayoría de votos obtenidos bajo el principio de mayoría relativa para asignar dos curules reservados a los grupos en situación de vulnerabilidad. Por tanto, el accionante argumenta que el sistema paralelo vulnera el principio de igualdad de "un ciudadano, un voto" al pretender atribuirle al voto efectos para las diputaciones nominales, plurinominales y, además, para las dos circunscripciones de las diputaciones reservadas para grupos vulnerables.

- Por tanto, el accionante solicita que se declare la invalidez de los artículos 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b), d) y, 18, numeral 1, inciso f), del Código Electoral y que se dé reviviscencia de las normas que estuvieron vigentes previo a su modificación mediante el decreto impugnado.

- **Quinto concepto de invalidez.** El artículo 13, numeral 3, del Código Electoral local² viola el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Ello porque, la pretensión del legislador de definir desde el código qué autoridad interna de un partido tiene facultad para emitir reglas de paridad, transgrede la vida interna de los partidos políticos y el derecho de autoorganización consagrado en el artículo constitucional referido.

- Esto es, el legislador local no puede determinar facultades de los órganos internos de los partidos políticos. En uso de su libertad de autoorganización, los partidos políticos tienen el derecho de definir su estructura interna y las fa-

² Cabe aclarar que, si bien el partido promovente dice impugnar el artículo 3, numeral 3, del Código Electoral de Coahuila, lo cierto es que se refiere al artículo 13, numeral 3, del ordenamiento mencionado, ya que es este último precepto el que el promovente transcribe en su escrito de demanda al expresar sus conceptos de invalidez y, por otra parte, se advierte que el artículo 3 de dicha ley no fue reformado mediante el decreto impugnado.



cultades de cada uno de sus órganos y la única autoridad competente para aprobar la estructura interna y las facultades de cada órgano interno es la Asamblea Nacional de cada partido o su equivalente.

- Sirve de apoyo el artículo 23, numeral 1, inciso c), en relación con el artículo 34, ambos de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen que es derecho de los partidos gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior.

- **Sexto concepto de invalidez.** El artículo 16, párrafo 3, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza vulnera los artículos 1o., 14, 16, 41 y 116 de la Constitución General, razón por la cual debe decretarse su invalidez.

- El instituto político accionante plantea que el hecho de que la regla de ajuste para la integración paritaria del Congreso se aplique al partido más pequeño o con menor votación vulnera el principio de pluralidad previsto en el artículo 116 constitucional, así como los de menor afectación y autodeterminación, pues se traduce en una carga mayor para los partidos a los que se les asignan menor número de diputaciones.

- Al respecto, señala que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido criterios en el sentido de que resulta preferible incorporar reglas de ajuste a los partidos políticos que reciben un mayor porcentaje de votación, pues la afectación sería menor.

- En adición, el partido político actor considera que la regla de ajuste debe aplicarse a los partidos de mayor porcentaje ya que con ello se protege de mejor manera al género femenino, puesto que posibilita su incorporación a un grupo parlamentario más grande, lo que a su vez implica que tengan acceso a un mayor número de comisiones y puedan presidirlas.

- Desde la óptica del Partido del Trabajo es preferible aplicar las reglas de ajuste a los partidos con mayor votación dado que con ello se evita un acto de discriminación o trato diferenciado a los partidos pequeños.

- Además, refiere que debe tenerse en cuenta que al incorporar una regla que afecta el principio de pluralidad previsto en el artículo 116 constitucional



debe valorarse la razonabilidad de los mecanismos aportados, en función de su incidencia sobre otros principios y derechos dispuestos en la propia Constitución, como el derecho de autodeterminación de los partidos, el principio de certeza, los derechos de voto activo y pasivo, y el principio democrático.

- En ese sentido, el partido arguye que el trato diferenciado que dispone la norma implica una vulneración al principio democrático, pues plantea una modificación de la lista de candidaturas que fue respaldada mediante el sufragio del electorado, por lo tanto, también incide en el principio de representatividad.

- **Séptimo concepto de invalidez.** El artículo 17, numeral 3, del Código Electoral local vulnera los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, toda vez que viola la facultad de autoorganización de los partidos políticos, pues son éstos los que deben definir el orden de prelación de la lista de representación proporcional (listas de partido cerradas) y a la autoridad administrativa electoral sólo le corresponde asignar las diputaciones plurinominales y, en su caso, realizar el corrimiento necesario para alcanzar la paridad en el Congreso, sin que ello implique reconocer una facultad discrecional para definir la prelación en la asignación de las diputaciones.

- **Octavo concepto de invalidez.** El artículo 58, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III,³ del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza contraviene lo dispuesto en los artículos 1o., 14 y 116 de la Constitución Federal al incorporar un trato diferenciado para los partidos políticos nacionales y locales para efecto del porcentaje de financiamiento que reciben, se vulnera directamente la prohibición de trato discriminatorio, establecida en el artículo 1o. constitucional.

- Asimismo, la diferenciación que hace la norma transgrede las bases de financiamiento público para gastos de campaña establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como la parte que refiere que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten con financiamiento de manera equi-

³ Cabe señalar que de la lectura integral de la demanda se advierte que también se impugna la fracción III.



tativa, lo cual se encuentra consagrado en el artículo 23, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos.

- **Noveno concepto de invalidez.** El artículo 71 Bis, numerales 1 y 2, del Código Electoral local vulnera el artículo 41, base I, de la Constitución Federal, ya que si bien el legislador local puede incorporar espacios para grupos vulnerables, ello no implica que deba determinar cómo, o a través de qué mecanismo interno debe llevar a cabo esta tarea cada partido, en todo caso, corresponde a cada instituto político, a través de su norma estatutaria, determinar cómo cumplir con esta obligación, sin que sea constitucionalmente admisible que el legislador local intente normar un procedimiento interno de los partidos políticos. En uso de su libertad de autoorganización, son los partidos políticos los que tienen derecho de definir el mecanismo interno dirigido a grupos vulnerables.

- Sirve de apoyo el artículo 23, numeral 1, inciso c), en relación con el artículo 34, ambos de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen que es derecho de los partidos gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior.

- **Décimo concepto de invalidez.** El artículo 172 del Código Electoral local vulnera los artículos 1o., 22, 41, base I, párrafo tercero y 116 de la Constitución Federal. Ello, porque la norma, no sólo afecta el derecho de un partido a postular candidaturas, sino que incluso afecta, sin causa válida, el derecho de las y los candidatas a ser postulados (o el de quienes hayan sido seleccionadas como tales, si fueren confirmados por el partido político) cuando se ubiquen en el supuesto de que se haya interpuesto un medio de impugnación intra partidista, del mismo modo se viola el derecho del partido postulante a sustituir la candidatura registrada.

- Además, afecta las libertades de autoorganización y de autodeterminación de los partidos políticos, y el derecho fundamental de los simpatizantes y militantes del partido político a votar por la candidatura de su preferencia, tanto en el proceso interno respectivo, como en el constitucional, y su posible acceso al cargo de elección popular, con infracción a los artículos 1o. y 41 de la Constitución Federal.

- Así, del artículo 41 referido, se concluye que el legislador local no se encuentra facultado para determinar mecanismos internos de selección de candidatas.



En uso de su libertad de autoorganización, los partidos políticos tienen el derecho de definir el mecanismo de resolución interna de conflictos y la temporalidad de las mismas, sin que ello deba trascender o tener efecto de cancelar el derecho de los partidos a registrar candidaturas, ya que esta pretensión anula de manera desproporcionada y excesiva el derecho, tanto del partido, como de los precandidatos o candidatos participantes.

- Sirve de apoyo el artículo 23, numeral 1, inciso c), en relación con el artículo 34, ambos de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen que es derecho de los partidos gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior.

- **Undécimo concepto de invalidez.** Los artículos 173, numeral 4, y 184, numeral 1, ambos del Código Electoral local vulneran el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Ello porque es inconstitucional la pretensión del legislador para determinar de dónde debe provenir una candidatura sustituta, pues éste no se encuentra facultado para determinar mecanismos internos de selección de candidatos. En todo caso, en uso de su libertad de autoorganización, los partidos políticos tienen el derecho de definir el mecanismo interno para seleccionar a la candidatura sustituta en términos de la norma estatutaria respectiva, sin que deba ceñirse a lo pretendido por el legislador local.

- Sirve de apoyo el artículo 23, numeral 1, inciso c), en relación con el artículo 34, ambos de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen que es derecho de los partidos gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior.

- Es irregular que, fuera de los supuestos establecidos en los artículos impugnados, se sancione con la cancelación de su registro o pérdida de la candidatura a los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña, sin sustitución posible.

- Asimismo, el supuesto de precandidatura única o designación directa que señala que la sustitución recaerá en la militancia activa del propio partido tras-toca los principios de autoorganización, autodeterminación, certeza, legalidad y objetividad electorales, así como la garantía de competencia, al ser exclusivamente



el legislador federal quien tiene facultad para regular lo relativo a la pérdida o cancelación de registro o sustitución de candidaturas, sin que se advierta del contenido del artículo 456, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la prohibición de sustituir candidaturas, cuando las infracciones cometidas por persona precandidatas o candidatas a cargos de elección popular no sean imputables a los partidos políticos.

- Además, se debe tomar en cuenta que el numeral 4 del artículo 229 de dicha ley general dispone que "los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido"; pero, en el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

- **Decimosegundo concepto de invalidez.** El artículo 273, numeral 1, inciso d), punto IV, del Código Electoral vulnera el principio de proporcionalidad de las penas establecido en los artículos 22 y 29, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Además, el accionante señala que la disposición vulnera el principio de taxatividad por no establecer la temporalidad de la suspensión de los derechos político-electorales.

- **Decimotercero concepto de invalidez.** El artículo 428, numeral 4, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza es inconstitucional, porque suprimir el plazo máximo de las vacantes temporales de las Magistraturas del Tribunal Electoral local que serán cubiertas por la secretaria de estudio y cuenta de mayor antigüedad en labores y con aprobación del Pleno de dicho órgano conlleva infracción al principio de certeza y objetividad, aun cuando se disponga en el artículo 109, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que las vacantes temporales que excedan de tres meses serán consideradas como definitivas, pues si esta mención fue una de las porciones que se suprimieron del contenido de la norma local impugnada, implica que el Tribunal Electoral local podría no interpretarlo así en caso de vacante temporal, con las situaciones conflictivas que la imprevisión y modificación podrían traer consigo.

- **Decimocuarto concepto de invalidez.** El artículo 438, numeral 5, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza transgrede los princi-



pios de certeza, legalidad, objetividad y seguridad jurídica, porque no impide que el Tribunal Electoral del Estado pueda aplicar la jurisprudencia por revalidación en los casos presentes al hacer casuística la revalidación. Además, señala que los criterios podrían ser aprobados en una sola sesión y sin requerir unanimidad en la votación, lo que pone en riesgo los principios de imparcialidad e independencia.

- **Decimoquinto concepto de invalidez.** Combate el artículo 440, numeral 3, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, porque estima que la disposición permite que el Pleno del Tribunal Electoral juzgue en causa propia como Juez y parte; para el partido accionante, dicha facultad sólo puede ser determinada por el Congreso del Estado siguiendo el procedimiento previsto en el título respectivo de la Constitución Local cuando se configure alguna de las causas graves reguladas en la ley de la materia.

- **Decimosexto concepto de invalidez.** El artículo 18, numeral 1, incisos d), e) y f), en su primer párrafo del Código Electoral vulnera el principio de representación proporcional por las siguientes razones: **i)** la disposición establece un tope máximo de diputaciones por ambos principios contrario a lo que establece la Constitución Federal; **ii)** la disposición erróneamente utiliza la "votación total emitida" para el cálculo del límite de sub y sobrerepresentación y, **iii)** únicamente señala el cálculo del límite de sobre representación para las nueve diputaciones por representación proporcional y no de las once diputaciones, considerando el sistema paralelo.

- En primer lugar, el accionante argumenta que conforme al artículo 54, fracción IV, de la Constitución Federal, el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales,⁴ en este caso dieciséis. Entonces, el artículo 18, numeral 1, inciso e), es inconstitucional en tanto que establece como tope diecisiete diputaciones por partido.

⁴ En apoyo a su argumentación cita el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 69/98, emitida por el Pleno con rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo VIII, noviembre 1998, página 189.



- En segundo lugar, el accionante argumenta, además, que el artículo 18, numeral 1, inciso e), utiliza la "votación total emitida" para el cálculo de los curules de sub y sobrerrepresentación. Al respecto, el accionante argumenta que para la asignación de estos curules se debe usar una votación depurada donde se descuenten los votos nulos, a favor de candidatos no registrados, los votos de partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes.⁵ En ese sentido, el accionante sostiene que se debe invalidar la porción "total" en tanto que desvirtúa la asignación de curules que establece el tercer párrafo, fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

- En tercer lugar, el accionante argumenta que el primer párrafo del inciso d) del numeral 1 del artículo 18 del Código Electoral ordena al Consejo General que asigne las dos diputaciones del sistema paralelo considerando el mayor porcentaje de votos en cada circunscripción y no las reglas aplicables al principio de representación proporcional. Por tanto, el accionante argumenta que la disposición vulnera el artículo 116 de la Constitución Federal.

c. Acción de inconstitucionalidad 146/2022 (PT)

- **Primer concepto de invalidez.** El accionante argumenta que el sistema de representación proporcional reservado no puede formar parte del sistema de representación proporcional. Para ilustrar lo anterior, el accionante argumenta que el sistema de representación proporcional tiene por objeto compensar la distorsión del sufragio que genera la elección mayoritaria al permitir a las minorías acceder a las diputaciones por este principio; mientras que el sistema paralelo asigna las diputaciones en función del mayor número de votos obtenidos en cada una de las dos circunscripciones, lo cual no es acorde con el principio de representación proporcional.

- Por tanto, el accionante argumenta que el sistema paralelo es un sistema ajeno y que excede lo previsto en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

⁵ En apoyo a su argumentación cita el criterio contenido en la **acción de inconstitucionalidad 83/2017** aprobada en la parte relevante por unanimidad de diez votos y aprobada el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.



- Adicionalmente, el accionante argumenta que la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Local es contraria al artículo 54, fracción IV, de la Constitución Federal. El accionante argumenta que, conforme al artículo 54 constitucional, el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido deber ser igual al número de distritos electorales,⁶ en este caso dieciséis. Entonces, la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Local resulta inconstitucional en tanto que establece como tope diecisiete diputaciones por partido.

- Por las razones expuestas, el accionante argumenta que las reformas vulneran el principio de supremacía constitucional por alterar el sistema electoral mixto establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal.

- **Segundo concepto de invalidez.** El accionante argumenta, en primer lugar, que el primer párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto Número 270 es inconstitucional en virtud de los argumentos hechos valer en el primer concepto de invalidez.

- En segundo lugar, el accionante argumenta que el segundo párrafo del artículo segundo transitorio es inconstitucional en tanto que regula la materia de geografía electoral, la cual es competencia federal. Por tanto, el accionante argumenta que el Congreso Local invade las competencias del Instituto Nacional Electoral establecidas en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), punto 2, de la Constitución Federal.

- Por último, el accionante argumenta que la porción normativa del párrafo tercero: "que establezca la ley", podría permitir inaplicar los principios o normas de la Constitución Federal y Local. Por tanto, el accionante argumenta que la porción normativa vulnera el principio de seguridad y certeza jurídicas e, incluso, afirma que podría afectar el principio de progresividad y no regresividad de los

⁶ En apoyo a su argumentación cita el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 69/98, emitida por el Pleno con rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189.



derechos humanos en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

- Por las razones expuestas, el accionante solicita que se declare la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto Número 270.

d. Acción de inconstitucionalidad 148/2022 (Morena)

- **Primer concepto de invalidez.** Las reformas a los artículos 33 y 35 de la Constitución Local son contrarias al principio de supremacía constitucional. Por tanto, el accionante argumenta que el sistema paralelo vulnera el párrafo tercero, fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

- El accionante argumenta que el sistema de representación proporcional reservado no puede formar parte del sistema de representación proporcional. Para ilustrar lo anterior, el accionante argumenta que el sistema de representación proporcional tiene por objeto compensar la distorsión del sufragio que genera la elección mayoritaria al permitir a las minorías acceder a las diputaciones por este principio; mientras que el sistema paralelo asigna las diputaciones en función del mayor número de votos obtenidos en cada una de las dos circunscripciones, lo cual no es acorde con el principio de representación proporcional.

- Por tanto, el accionante argumenta que el sistema paralelo es un sistema ajeno y que excede lo previsto en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

- Adicionalmente, el accionante argumenta que la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Local es contraria al artículo 54, fracción IV, de la Constitución Federal. El accionante argumenta que, conforme al artículo 54 constitucional, el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido deber ser igual al número de distritos electorales,⁷ en este caso dieciséis.

⁷ En apoyo a su argumentación cita el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 69/98, emitida por el Pleno con rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189.



Entonces, la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Local resulta inconstitucional en tanto que establece como tope diecisiete diputaciones por partido.

- Por las razones expuestas, el accionante argumenta que las reformas vulneran el principio de supremacía constitucional por alterar el sistema electoral mixto establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal.

- **Segundo concepto de invalidez.** El primer párrafo del artículo segundo transitorio es inconstitucional en virtud de los argumentos hechos valer en el primer concepto de invalidez.

- El segundo párrafo del artículo segundo transitorio es inconstitucional, en tanto que regula la materia de geografía electoral, la cual es competencia federal. Por tanto, el accionante argumenta que el Congreso Local invade las competencias del Instituto Nacional Electoral establecidas en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), punto 2, de la Constitución Federal.

- Por último, el accionante argumenta que la porción normativa del párrafo tercero: "que establezca la ley", podría permitir inaplicar los principios o normas de la Constitución Federal y Local. Por tanto, el accionante argumenta que la porción normativa vulnera el principio de seguridad y certeza jurídicas e, incluso, afirma que podría afectar el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

- Por las razones expuestas, el accionante solicita que se declare la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto Número 270.

e. Acción de inconstitucionalidad 150/2022 (Morena)

- **Primer concepto de invalidez.** El artículo 4, numeral 2, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza se debe invalidar toda vez que el Congreso Local es incompetente para legislar en materia de difusión de propaganda gubernamental, pues dicha facultad es exclusiva del Congreso Federal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución,



así como lo dispuesto en el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 21 de la Ley General de Comunicación Social.

- Asimismo, *ad cautelam*, aduce que la norma es inválida porque indebidamente omite incluir las campañas de información sobre las autoridades electorales dentro de las excepciones a la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de veda.

- Aunado, refiere que es inconstitucional la regulación de las entregas de cualquier tipo de programa de gobierno, las cuales sólo se restringen a las dos semanas antes de la jornada y durante el desarrollo de la misma, ello implica que la distribución podrá llevarse a cabo de manera pública y masiva, o individual y privada, por lo que existe un alto riesgo de derivar en inequidad, si se distribuyen de forma masiva y sistemáticamente por los gobiernos para posicionar sus candidaturas.

- **Segundo concepto de invalidez.** La redacción de los artículos 11 Bis y 11 Ter es ambigua y puede dar lugar a interpretaciones incorrectas. Por otra parte, los derechos políticos no pueden ser restringidos, sino por condena de Juez competente en materia penal, siempre que se otorgue previamente derecho a recurrir el fallo al sentenciado, pues de otra manera se vulnera la presunción de inocencia.

- Aun cuando el artículo 11 Bis supone que la resolución o condena judicial es definitiva, la norma no dice que sea firme y tampoco condiciona la determinación de inelegibilidad a que exista una condena firme que imponga como pena esa suspensión.

- Aun cuando se entiende que la autoridad que determinará la inelegibilidad es el Tribunal Electoral local a través del juicio electoral o de protección de derechos de la ciudadanía, según el tercer párrafo del artículo 11 Bis, de una lectura de los párrafos previos se considera como autoridades judiciales tanto a los Jueces penales, como electorales, civiles y familiares. No obstante, en cuanto a la cadena impugnativa electoral, el Tribunal Electoral local es la primera instancia y su resolución sobre la inelegibilidad puede entenderse como la primera instancia electoral.



- El artículo 11 Ter autoriza suspender temporalmente el derecho a ser votado en un procedimiento especial de suspensión temporal de derechos político-electorales, cuyo trámite sigue el mismo recorrido que el procedimiento especial sancionador, pero más sumarisimo, de tal manera, que al surgir de actos que tengan naturaleza de violencia en razón de género ya no exige cuestiones que serían normales en un juicio ante un tribunal.

- En ese sentido, al no disponer atribución alguna al tribunal local electoral es evidente que la autoridad que emitirá la determinación correspondiente es la administrativa electoral. Lo cual es inconstitucional porque el artículo 38, fracción VI, de la Constitución dispone que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

- También es inconvenicional al infringir el artículo 23.2 del Pacto de San José que señala que sólo la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, a fin de que sea un Juez competente en proceso penal. La Corte Interamericana ha reiterado que la Convención no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción de inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos a ser elegido, sólo puede ser un Juez penal.

- **Tercer concepto de invalidez.** Los artículos 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b) y d) y 18, numeral 1, incisos d) y f), en su primer párrafo del Código Electoral vulneran lo establecido en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

- El accionante argumenta que, si bien es cierto que los Estados tienen libertad configurativa para regular el diseño del sistema electoral mixto, lo cierto es que el Congreso Local no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales que garantizan su efectividad. Al respecto, el partido argumenta que los artículos impugnados introducen un sistema paralelo de representación proporcional reservado y que es ajeno a los principios de mayoría relativa y representación proporcional que establece la Constitución Federal. Lo anterior, en la opinión del accionante, desnaturaliza el principio de representación proporcional y reduce de once a nueve curules para asignar mediante este sistema de representación.



- Por tanto, el accionante argumenta que el sistema paralelo distorsiona el sistema electoral mixto de integración de la Legislatura Local que establece el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

- **Cuarto concepto de invalidez.** Morena argumenta iguales consideraciones que el PT respecto del artículo 18, numeral 1, incisos d), e) y f), en su primer párrafo del Código Electoral en tanto que vulnera el principio de representación proporcional por las siguientes razones: *i)* la disposición establece un tope máximo de diputaciones por ambos principios contrario a lo que establece la Constitución Federal y la jurisprudencia; *ii)* la disposición erróneamente utiliza la "votación total emitida" para el cálculo del límite de sobrerrepresentación y, *iii)* únicamente señala el cálculo del límite de sobre representación para las nueve diputaciones por representación proporcional y no de las once diputaciones, considerando el sistema paralelo. Estos argumentos son idénticos a los que hace valer el Partido del Trabajo en el apartado correspondiente.

- **Quinto concepto de invalidez.** Los artículos 116, numeral 1, inciso j) y 134, numeral 1, inciso p), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza son inconstitucionales en la parte en que señalan como obligaciones de las y los aspirantes y de las candidaturas independientes registradas a abstenerse de ofender y difamar en forma ilegal a otras personas aspirantes o precandidatas.

- La razón de lo anterior, de acuerdo con el partido accionante, es que las normas combatidas violan los artículos 7, 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 41, base III, apartado C, párrafo primero; 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal, al implicar una transgresión a la libertad de expresión en materia política electoral y una afectación eventual al derecho a la información del electorado, los principios de certeza, legalidad y supremacía constitucional, así como la garantía de seguridad jurídica.

- En su demanda, el partido argumenta que el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal impone la obligación a los partidos y a sus candidaturas de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, sin extender dicho mandato a conductas relativas a ofender o difamar.



- Así, en su concepto, la abstención de calumniar es la única obligación aplicable cuando se difunde propaganda de tipo electoral, lo cual se refuerza con lo dispuesto en el artículo 7o. constitucional, por lo que, en conjunto con lo referido sobre el artículo 41 constitucional, constituyen el parámetro de validez.

- Abunda en que la obligación impuesta en las porciones legales impugnadas constituye una forma de censura previa, pues los hechos no se han sometido a un control concreto de regularidad, y la legislación supone que la falta será existente en todos los casos.

- Así, para Morena, la prohibición de la ley de emitir expresiones ofensivas o difamatorias no debe ser equiparada al deber de abstenerse de calumniar a aspirantes o precandidaturas, al estar claro que son conductas diferentes.

f. Acción de inconstitucionalidad 151/2022 (CNDH)

- **Primer concepto de invalidez.** La Comisión Nacional argumenta que el sistema paralelo: *i)* no se ajusta a los principios establecidos en el artículo 116 de la Constitución Federal y, *ii)* no es una medida eficaz para lograr la inclusión de los grupos vulnerables.

- En primer lugar, la Comisión Nacional argumenta que el sistema paralelo no se ajusta a las bases previstas en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, porque en realidad no es un sistema de elección por representación proporcional. Al respecto, la Comisión Nacional argumenta que existen diferencias sustanciales entre el sistema de representación proporcional y el sistema paralelo que evidencia que se trata de principios de elección diferentes. Por tanto, la Comisión Nacional argumenta que dicho sistema no sigue la lógica que caracteriza al sistema de representación proporcional que establece la Constitución Federal y, en consecuencia, vulnera la seguridad jurídica de la ciudadanía.

- En segundo lugar, la Comisión Nacional argumenta que las reformas impugnadas no son eficaces para lograr la inclusión de los grupos vulnerables en el Congreso del Estado. Por tanto, si sólo dos personas con estas cualidades



pueden acceder a los curules del Congreso Local, entonces el sistema paralelo subsume en un grupo genérico a todos los grupos sociales que requieren representación.

- En la opinión de la Comisión, la regla de asignación del sistema paralelo resulta más benéfico a los partidos políticos que tienen más votos en las dos circunscripciones que a los grupos vulnerables.

- **Segundo concepto de invalidez.** La Comisión Nacional argumenta que el artículo 273, numeral 1, inciso d), fracción VI, del Código Electoral es impreciso, porque por un lado, no establece la temporalidad de la suspensión de los derechos político-electorales, ni los derechos que serán suspendidos y, por otro lado, porque la norma no explica cómo las conductas sancionadas pueden actualizar una afectación a la calidad ciudadana. Por lo tanto, argumenta que se vulnera el artículo 14 constitucional.

- Por las razones expuestas, la Comisión Nacional solicita que se declare la invalidez de los Decretos Número 270 y 271 publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

5. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, así como turnar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para su instrucción y una vez cerrada ésta, se ocupe de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

6. Por auto de diez de noviembre de dos mil veintidós el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, requirió al Poder Legislativo de Coahuila para que rindiera su informe y remitiera copias certificadas de los documentos que integran los procesos legislativos de los decretos impugnados, asimismo, al Poder Ejecutivo de Coahuila requirió la copia certificada de los Periódicos Oficiales de la entidad en los que conste la publicación de los decre-



tos combatidos. También ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) para que dicho órgano emitiera su opinión en relación con las acciones de inconstitucionalidad y, por último, solicitó al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Coahuila remitiera las copias certificadas de los estatutos vigentes del partido local Unidad Democrática de Coahuila, así como la certificación de su registro, por su parte, al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), remitiera los estatutos vigentes del Partido del Trabajo y del partido político Morena.

7. Informe del Poder Ejecutivo de Coahuila. Por escrito recibido el veintidós de noviembre de dos mil veintidós ante este Alto Tribunal, Olga Valeriano Valdés Cabello, en su calidad de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Coahuila, rindió el informe solicitado, en el que se expresó, en síntesis, lo siguiente:

- Primero. Aduce que la presente acción de inconstitucionalidad es infundada, porque no se expresa ningún concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas, por lo que sostiene la validez de las mismas por lo que hace al Ejecutivo del Estado. Agrega que el titular del Poder Ejecutivo no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada, sino que la publicó de conformidad con la normativa aplicable de la Constitución Local. En ese sentido la impresión, publicación y circulación del decreto sólo es una formalidad exigida por la ley, de ahí lo infundado de la acción.

- Segundo. El Poder Ejecutivo manifiesta que en cuanto a las acciones 142, 146 y 148 parten del supuesto equívoco de considerar a la Constitución Local como una norma electoral, ya que ésta no puede calificarse en una materia en concreto, lo contrario implicaría que la Constitución no pudiera reformarse con noventa días de anticipación a alguna justa electiva, ni tampoco se le puede clasificar como una ley. En ese sentido, los partidos actores no tienen legitimación para impugnarla vía acción de inconstitucionalidad.

- Agrega que su expulsión del sistema normativo traería como consecuencia dotar de vigencia a normativas abrogadas, lo que iría en contra del principio



de progresividad, pues ahora se reconoce una acción afirmativa a favor de los grupos vulnerables.

- Así, en las acciones 142/2022, 145/2022, 150/2022 y 151/2022, se pasa por alto el hecho de que los mecanismos de acceso a las personas en situación de vulnerabilidad se deben entender bajo la naturaleza de acciones afirmativas; por lo que señalar que no se ajustan a la regularidad, ya sea legal o real, no implica una violación a la norma constitucional, sino que refleja un acto de reconocimiento legal progresivo de las circunstancias que apremian en la sociedad.

- Refiere que al expulsar de la norma la prohibición de propaganda gubernamental durante el periodo de precampaña obedece a un ejercicio de armonización legislativa y no a un intento de regulación indebida, dado que dicha previsión no contradice la norma constitucional.

- Respecto a los conceptos de invalidez primero y segundo de la acción 145, primero de la 150 y segundo de la 151, afirma que se obedece a un proceso de regularidad legislativa en el marco normativo sobre violencia política contra las mujeres en razón de género y sobre la reforma constitucional sobre la paridad de género. En consecuencia, no resulta inconstitucional.

- En cuanto al cuarto concepto de invalidez de la acción 150 y vigésimo sexto de la 145, se señala que obedecen a los principios de libertad configurativa y acciones afirmativas, y se respeta el derecho de igualdad reservando espacios exclusivos para el acceso a tales sectores sociales.

- En el quinto concepto de invalidez de la acción 150/2022, queda claro que el propósito del legislador va encaminado a prevenir campañas tendientes a promover el odio y la intolerancia, por lo que debe permanecer la norma.

- En cuanto al décimo cuarto y décimo quinto conceptos de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 145/2022, señala que la actuación de la entidad federativa se encuentra protegida por el principio de libertad configurativa, por lo que no es cierto que se violenten disposiciones constitucionales como afirma el Partido del Trabajo. Además, señala que la promulgación de la disposición impug-



nada tuvo el único propósito de establecer mecanismos electorales efectivos y acordes con la realidad del Estado de Coahuila y sus habitantes.

- Finalmente, aduce que respecto a los artículos combatidos en los conceptos de invalidez octavo a décimo quinto de la acción 145/2022, todos se encuentran protegidos por los principios de libertad configurativa y no violentan las disposiciones constitucionales que menciona el actor. Su promulgación guarda el único propósito de establecer los mecanismos electorales más efectivos en reflejo de la realidad del Estado de Coahuila y su sociedad.

8. Informe del Poder Legislativo de Coahuila. Por escrito recibido el veintidós de noviembre de dos mil veintidós, Joseline Zaharay González Gutiérrez, en su calidad de directora de Asuntos Jurídicos y apoderada especial del Congreso del Estado de Coahuila rindió informe en el que expresó en síntesis lo siguiente:

- Primero. Se planteó a las comunidades la propuesta de calendario previo a su definición, y se comunicó a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas el proyecto de dictamen que sería sometido al pleno con relación a la reforma político electoral, por lo que se niega que existe violación al derecho de consulta de pueblos indígenas y afromexicanos.

- Segundo. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la consulta de otros grupos en situación de vulnerabilidad queda acreditado que tampoco es cierto la falta de ellos, pues el Poder Legislativo Local desarrolló una etapa de foros para la inclusión político-electoral de grupos vulnerables en Coahuila y se aprobó el programa bajo el cual se desarrollaría dicha consulta, mismo que fue publicado en el micrositio, así como en las redes sociales oficiales del Congreso.

- Tercero. Los diversos conceptos de invalidez esgrimidos por los accionantes en contra de los diversos artículos del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza son improcedentes.

- A. En relación a los conceptos de violación relativos a los artículos 173, numeral 4 y 184, numeral 1, del Código Electoral local se remiten al apartado del dictamen de la Comisión Dictaminadora, en el que se afirma que se propuso



limitar a los partidos políticos para sustituir candidaturas sólo con militantes del partido, en aras de salvaguardar los principios de certeza, legalidad y máxima publicidad, además de que se buscó evitar fraude a la ley de aquellas personas que pretendieran contender en alguna elección sin haber participado en alguna de las etapas previas del proceso electoral.

- Cuarto. La redacción del artículo 4, numeral 2, del Código Electoral local tiene única y exclusivamente la intención de homologarlo con lo previsto en el apartado C del artículo 41 constitucional, para efectos de garantizar el principio de certeza en lo concerniente a la posibilidad de influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político. En lo relativo a los tiempos de entrega de beneficios o programas y el alcance que tiene la suspensión en la distribución de los mismos lleva implícito el deber de cumplir con el principio de progresividad.

- Quinto. Respecto de los artículos 11 Bis y 11 Ter del Código Electoral local en donde se señalan los requisitos de elegibilidad por violencia política de género y criterios de suspensión, se establecen reglas bajo las premisas de seguridad jurídica tanto para víctimas como para agresores. Al señalar el artículo la necesidad de que se haya dictado una resolución o condena judicial definitiva en su contra por delito, infracción o declaración de cualquier modalidad o tipo de violencia, se debe concebir como la exigencia de haber agotado un procedimiento de búsqueda y obtención de la verdad material acerca de la culpabilidad o inculpabilidad del acusado. Por otro lado, no es cierto que para el legislador sea suficiente inscribir a una persona en el Registro Nacional de Personas Sancionadas para declarar la inelegibilidad por la pérdida del modo honesto de vivir, sino que cumple con los criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF.

- Sexto. Es constitucional y convencional que tratándose de personas o grupos en situación de vulnerabilidad, el Estado adopte medidas apropiadas y preferenciales para erradicar la condición de desigualdad. La intención del legislador va orientada a permitir en igualdad de condiciones el acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos representativos, siendo éste el único objetivo razonable por el que se haya considerado la posibilidad de asegu-



rar dos curules exclusivos para ser ocupados por representantes de grupos en situación de vulnerabilidad. Lo cual es una medida bajo el principio de progresividad.

- Séptimo. Se afirma que el artículo 3, numeral 3, del Código Electoral no fue materia del decreto impugnado. Además, agrega que, respecto a las reglas de paridad, se vinculó a los Congresos de las entidades federativas para que emitieran la regulación necesaria para la postulación paritaria de candidaturas de los partidos políticos, por lo que la reforma fue directamente por mandato constitucional.

- Octavo. Respecto al artículo 17, numeral 3, del Código Electoral se aduce que, el accionante no está considerando la totalidad del artículo, pues el mismo presenta las bases bajo las cuales los partidos políticos podrán determinar su criterio en relación con la prelación del orden de las listas de representación proporcional.

- Noveno. El artículo 58, numeral 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila, hace una diferenciación correcta para efectos de financiamiento a partidos políticos. Lo anterior, tomando en cuenta la situación del país y la necesidad de reducir gastos de las elecciones y específicamente de las campañas electorales, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales, y tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales, las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Además de que se encuentra en concordancia con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte donde se declara constitucional el establecer topes a las aportaciones de los militantes, simpatizantes y candidatos de un partido político para actividades tendientes a la obtención del sufragio popular y para actividades ordinarias. Así como a los asuntos en los que se fortalecen y materializan la equidad en el acceso al financiamiento público de los partidos políticos.

- Décimo. En lo concerniente al artículo 71 Bis, numerales 1 y 2, del Código Electoral, se afirma que en ellos se establecieron los mecanismos para que



quienes conforman los grupos en situación de vulnerabilidad tengan la posibilidad de ejercer una acción afirmativa, lo cual es acorde al criterio de la Corte Interamericana respecto al derecho de igualdad y al artículo 5 de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia. Así, la convocatoria que se regula en el artículo impugnado está dirigida a garantizar los derechos políticos de al menos nueve grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que la misma es la garantía, no sólo de participación, sino del acceso a la representación de estos grupos.

9. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. Por escrito recibido mediante buzón judicial el veintiuno de noviembre de dos mil veintidós se tuvo por formulada la opinión de la Sala Superior SUP-OP-14/2022.

10. Fecha de inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Coahuila. Por escrito recibido el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, el consejero presidente del Instituto Electoral de Coahuila informó que el proceso electoral ordinario se inicia con la sesión que celebre el Consejo General del instituto el uno de enero de dos mil veintitrés, de conformidad con el artículo 167, numeral 1, del Código Electoral para el Estado de Coahuila.

11. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló opinión en esta acción de inconstitucionalidad.

12. Manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló opinión en esta acción de inconstitucionalidad.

13. Alegatos. En la presente acción de inconstitucionalidad las delegadas de Morena y de la CNDH formularon los alegatos que estimaron pertinentes.

14. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, en acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.



I. COMPETENCIA

15. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos f) y 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 toda vez que se planteó la posible contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Coahuila y del Código Electoral para esa entidad federativa con la Constitución Federal y diversos tratados internacionales.

II. OPORTUNIDAD

16. El artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

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

⁹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

¹⁰ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



17. En este caso los Decretos Número 270 y 271 que contienen las reformas impugnadas de diversos artículos de la Constitución y del Código Electoral, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, respectivamente, fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente; por lo que el plazo transcurrió respecto del primero, del viernes treinta de septiembre al veintinueve de octubre, y respecto del segundo, del sábado uno de octubre al domingo treinta, ambos del dos mil veintidós.

18. Si las demandas fueron presentadas el veintiocho de octubre de dos mil veintidós, es de concluirse que se presentaron oportunamente.

III. LEGITIMACIÓN

19. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria,¹¹ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los extremos siguientes:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que promueva por conducta de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

¹¹ El artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia de esta resolución.
"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



20. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación.

21. **Partido local Unidad Democrática de Coahuila.** El partido Unidad Democrática es un partido político local con registro ante el Instituto Electoral de Coahuila. La acción de inconstitucionalidad 142/2020 fue promovida por Evaristo Lenin Pérez Rivera, con el carácter de presidente del Comité Ejecutivo Estatal del partido local, personalidad que quedó acreditada con las copias certificadas remitidas por el Instituto Electoral de Coahuila del Acuerdo IEC/CG/148/2021 del Consejo General donde se resuelve la procedencia constitucional y legal de la renovación de la dirigencia estatal del partido político durante el periodo comprendido del tres de noviembre de dos mil veintiuno al tres de noviembre de dos mil veinticuatro.

22. En términos del artículo 33, inciso a), de los estatutos del partido, el presidente del Comité Ejecutivo Estatal es quien cuenta con facultades para representar al partido legal y políticamente. Por lo tanto, la demanda fue hecha valer por parte legitimada para ello.

23. **Partido del Trabajo.** El Partido del Trabajo es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Las acciones de inconstitucionalidad 145/2022 y 146/2022 fueron promovidas por los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional de dicho partido,¹² quienes acreditaron su personalidad con la certificación expedida por la directora del secretariado del Instituto Nacional Electoral.

24. De conformidad con el artículo 44, inciso c), de los estatutos del partido,¹³ se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional está legitimada para

¹² Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Sonia Catalina Álvarez, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Geovana del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, María de Jesús Páez Guereca y Mary Carmen Bernal Martínez.

¹³ **Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente.



presentar las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes.

25. En ese sentido, se tiene que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el PT fueron hechas valer por parte legitimada para ello.

26. Partido Movimiento Regeneración Nacional. El partido de Movimiento de Regeneración Nacional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Las acciones de inconstitucionalidad 148/2022 y 150/2022 fueron promovidas por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Mario Delgado Carrillo, quien acreditó su personalidad con las certificaciones expedidas por el secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

27. El artículo 38, inciso a), de los estatutos del partido¹⁴ establece que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

28. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos promoventes sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas

"b) El mandato y el poder que se otorgue tendrá plena validez con las firmas autógrafas de la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional. Además contará con las facultades adicionales que a continuación se enumeran: ...

"De manera enunciativa y no limitativa, entre otras facultades, las siguientes:

"1. Para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, inclusive amparo. ...

"3. El poder conferido a que aluden las cláusulas anteriores podrán ejercerlo ante personas físicas o morales, particulares y ante toda clase de autoridades administrativas, fiscales, civiles o judiciales, inclusive de carácter federal o local y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, locales o federales y autoridades del trabajo.

"c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. ...

"e) Representar y/o nombrar representantes del Partido del Trabajo ante las autoridades, organismos políticos y sociales, eventos y organizaciones, nacionales e internacionales."

¹⁴ "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ...

"Estará conformado, garantizando la paridad de género, por veintiún personas cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido **y será su representante legal en el país**, responsabilidad que podrá delegar a la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional;"



señaladas, dado que éstas son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además de que se trata de partidos políticos con registros acreditados ante las autoridades electorales correspondientes y, como ya se dijo, fueron suscritas por las personas que cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos.

29. **Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La acción de inconstitucionalidad 151/2022 fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra,¹⁵ quien se ostentó como presidenta de dicha Comisión.

30. En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁶ la presidenta es la persona que tiene la representación legal del referido organismo, por lo tanto, es de concluirse que tiene legitimación para representarlo.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

31. Las partes no hicieron valer causas de improcedencia ni este Alto Tribunal advierte alguna.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

32. De conformidad con los artículos 41, fracción I, y 71 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ por un lado, se deberá precisar las normas generales objeto

¹⁵ María del Rosario Piedra Ibarra acreditó tener la calidad de presidenta de la CNDH con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

¹⁶ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

¹⁷ **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; ..."

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria



del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.

33. Este Tribunal Pleno concluye que, derivado de un análisis integral de los escritos de demandas presentados por los partidos políticos promoventes, las normas efectivamente impugnadas son las que a continuación se relacionan.

Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
<p>Tema 1.</p> <p>Falta de consultas indígena y personas con discapacidad.</p>	<p>Artículos 33 y 35 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto 270, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado.</p> <p>Artículos 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b), c), d) y e), 18, numeral 1, incisos d), e) y f), 71, numeral 13, 71 Bis, 180, numeral 1, inciso b), 203, numeral 3, inciso g), 256, numeral 1, incisos c) y d), y 344, numeral 1, inciso v), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 271, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad federativa.</p>	<p>AI 142/2022 Partido Unidad Democrática de Coahuila</p>

de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."



<p>Tema 2.</p> <p>Violación al principio de igualdad en sistema paralelo.</p>	<p>Artículos 33 y 35 de la Constitución Local.</p> <p>Artículos 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b), c) y d), 18, numeral 1, incisos d) y f), 71, numeral 13, 71 Bis, 203, numeral 3, inciso g), 256, numeral 1, incisos c) y d), 344, numeral 1, inciso v), del Código Electoral local.</p>	<p>AI 142/2022 Partido Unidad Democrática de Coahuila</p> <p>AI 145/2022 PT AI 146/2022 PT AI 148/2022 Morena AI 151/2022 CNDH</p>
<p>Tema 3.</p> <p>Violación de las bases que regulan el principio de representación proporcional previstas en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.</p>	<p>Artículos 33 y 35 de la Constitución Local.</p> <p>Artículos 12, numeral 2, 12 Bis, numeral 1, incisos a), b), c) y d), 18, numeral 1, incisos d) y f), 71, numeral 13, 71 Bis, 203, numeral 3, inciso g), 256, numeral 1, incisos c) y d), y 344, numeral 1, inciso v), del Código Electoral local.</p>	<p>AI 142/2022 Partido Unidad Democrática de Coahuila</p> <p>AI 145/2022 PT AI 146/2022 PT AI 148/2022 Morena AI 150/2022 Morena AI 151/2022 CNDH</p>
<p>Tema 4.</p> <p>Suspensión de difusión de propaganda gubernamental y de entrega de programas asistenciales.</p>	<p>Artículo 4, numeral 2, del Código Electoral Estatal.</p>	<p>AI 145/2022 PT AI 150/2022 Morena</p>
<p>Tema 5.</p> <p>Ajuste en la asignación de diputaciones para la integración paritaria del Congreso.</p>	<p>Artículo 16, numeral 3, del Código Electoral local.</p>	<p>AI 145/2022 PT</p>
<p>Tema 6.</p> <p>Reglas de financiamiento para gastos de campaña de partidos políticos nacionales y locales.</p>	<p>Artículo 58, numeral 1, inciso b), fracciones I, II y III, del Código Electoral local.</p>	<p>AI 145/2022 PT</p>



Tema 7. Regulación de las vacantes temporales de las magistraturas electorales.	Artículo 428, numeral 4, del Código Electoral Estatal.	AI 145/2022 PT
Tema 8. Obligación de aspirantes y candidaturas independientes registradas de abstenerse de emitir ofensas y difamaciones.	Artículos 116, numeral 1, inciso j) y 134, numeral 1, inciso p), del Código Electoral local.	AI 150/2022 Morena
Tema 9. Jurisprudencia por revalidación de los tribunales electorales locales.	Artículo 438, numeral 5, del Código Electoral Estatal.	AI 145/2022 PT
Tema 10. Competencia para sancionar a la persona contralora del Tribunal Electoral local.	Artículo 440, numeral 3, del Código Electoral local.	AI 145/2022 PT
Tema 11. Inelegibilidad y suspensión del derecho a ser votado. a) Declaración de inelegibilidad por sentencia definitiva. b) Competencia del Tribunal Electoral para declarar la inelegibilidad. c) Suspensión del derecho a ser votado y procedimiento sumarísimo para actualizarlo.	Artículos 11 Bis y 11 Ter del Código Electoral local.	AI 145/2022 PT AI 150/2022 Morena



<p>Tema 12.</p> <p>Violación al principio de paridad de género en la conformación del Congreso Local.</p>	<p>Artículo 33, fracciones V, VI, VII y VIII, de la Constitución Local y</p> <p>artículo segundo transitorio, párrafo tercero, del Decreto Número 270.</p>	<p>AI 148/2022 Morena</p>
<p>Tema 13.</p> <p>Violación de las facultades del INE para delimitar la geografía electoral en la entidad federativa.</p>	<p>Artículo 33, fracción II, de la Constitución Local; artículo segundo transitorio, párrafo tercero, del Decreto Número 270; y artículo 12 Bis, numeral 1, inciso b), del Código Electoral local.</p>	<p>AI 146/2022 PT AI 148/2022 Morena</p>
<p>Tema 14.</p> <p>Suspensión de derechos político-electorales.</p>	<p>Artículo 273, numeral 1, inciso d), fracción VI, del Código Electoral local.</p>	<p>AI 151/2022 CNDH</p>
<p>Tema 15.</p> <p>Vida interna de los partidos políticos.</p>	<p>Artículos 13, numeral 3; 17, numeral 3; 71 Bis, numerales 1 y 2; 172, numeral 3; 173, numeral 4; y, 184, numeral 1, inciso b), del Código Electoral local.</p>	<p>AI 145/2022 PT</p>

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

34. A continuación, se realiza el estudio de los conceptos de invalidez en el orden propuesto en la tabla del considerando que antecede. En primer lugar, se estudia el concepto de invalidez planteado en contra del procedimiento legislativo por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Coahuila de Zaragoza, pues si este argumento resultara fundado, su efecto lógico sería la invalidez total de los Decretos impugnados **Número 270**, por el



que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y **Número 271**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve y el treinta de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente. Por el contrario, en caso de que dicho concepto de invalidez resultara infundado, este Alto Tribunal deberá seguir con el estudio de los restantes argumentos hechos valer en contra de las normas impugnadas por vicios propios.

Tema 1. Falta de consultas indígena y personas con discapacidad

35. Este Tribunal Pleno estima fundados los planteamientos del partido Unidad Democrática de Coahuila porque, efectivamente, no se cumplieron los estándares de las consultas para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad, conforme a lo siguiente.

a) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos¹⁸

36. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,¹⁹ ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un

¹⁸ Consideraciones retomadas de la acción de inconstitucionalidad 127/2019.

¹⁹ "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."



acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.

37. Tales consideraciones han sido reiteradas en diversos asuntos, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.

38. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:

a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

c) **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente 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) **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.



39. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios pueden tener diversos orígenes, uno de los cuales puede ser el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan periodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.²⁰

40. Asimismo, en uno de los criterios en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018,²¹ este Tribunal Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.

41. 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 los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

42. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta –previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado– permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

43. Por otro lado, en el precedente antes citado 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.

44. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada el 8 de abril de 2016.

²¹ Fallada el 20 de abril de 2020 por unanimidad de once votos en este punto.



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:

I. 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.

II. 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.

III. 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.

IV. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

b) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad

45. En diversos precedentes²² este Tribunal Pleno ha señalado que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone en el

²² Por mencionar algunos, acciones de inconstitucionalidad 176/2020, 68/2018, 101/2016 y 80/2017 y su acumulada.



artículo 4.3²³ 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.

46. La razón que subyace a esta exigencia 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– 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.²⁴

47. 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 (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) 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".

48. 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.

²³ "4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y **en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Parte 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."

²⁴ Consideraciones retomadas de la acción de inconstitucionalidad 255/2020.



b.1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad²⁵

49. Este tribunal ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 212/2020–, la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016–, o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

50. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4.3, es posible afirmar, como regla general, que existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas, que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad. Ello incluye –como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tenga como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

51. Por lo anterior, las "cuestiones relacionadas" no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad. Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales.

52. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad no es el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en

²⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 295/2020.



el proceso de toma de decisiones—, sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

53. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

b.2. Elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad

54. En la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, se han señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto, se sostuvo que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

a) La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria de manera previa al dictamen y ante el pleno del órgano deliberativo durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

b) La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad deben participar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.



c) La participación debe ser efectiva. La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.

d) La consulta debe ser accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

El órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios durante el proceso legislativo.

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

e) La consulta debe ser informada. Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se se pretende tomar.

f) La consulta debe ser significativa. En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.



g) La consulta debe ser transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

55. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final.

56. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

c) Caso concreto

57. Los artículos impugnados respecto al tema de este apartado son los artículos 33 y 35²⁶ de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante el Decreto publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial local. Dichas normas establecen literalmente lo siguiente:

"Artículo 33. El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años y se integrará con dieciséis diputaciones electas según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales, y con once dipu-

²⁶ La parte accionante señala como norma impugnada el artículo 37 de la Constitución Local; sin embargo, se observa que ese precepto no fue reformado en el decreto impugnado, aunado a que de los conceptos de invalidez se advierte que al artículo que se refiere es al 33.



taciones electas por el principio de representación proporcional, los cuales serán asignados en los términos que establezca esta Constitución y la ley conforme a las bases siguientes:

"I. Para la elección de las nueve diputaciones de representación proporcional, se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado.

"II. Para la elección de las dos diputaciones de **representación proporcional reservadas para grupos en situación de vulnerabilidad, el Estado se dividirá en dos circunscripciones específicas**. La primera se integrará con los distritos locales 1o. al 8o.; y, la segunda, con los distritos 9o. al 16o. Los partidos políticos participarán de manera individual en la asignación de estas diputaciones y **serán otorgadas exclusivamente a la ciudadanía que pertenezca a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad**.

"III. **El sistema de representación proporcional de grupos históricamente vulnerados es paralelo al sistema de mayoría relativa y de representación proporcional** que establece la ley, y serán electos de conformidad con el procedimiento previsto en ella.

"IV. **Se entenderá por personas o grupos en situación de vulnerabilidad, aquellos que señale la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila y sus protocolos, o cualquier otra situación de hecho que ubique a una persona o grupo en una posición vulnerable frente al resto de la población o que comprometa el ejercicio efectivo de sus derechos en igualdad de oportunidades con lo demás**.

"V. Las fórmulas para diputaciones al Congreso del Estado que registren los partidos políticos, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional **y de grupos en situación de vulnerabilidad**, estarán compuestas por una persona propietaria y una suplente, ambas del mismo género, de conformidad con la regla de postulación prevista en la ley.

"VI. Las listas de diputaciones de representación proporcional y de **grupos en situación de vulnerabilidad** al Congreso del Estado deberán garantizar el principio de paridad en los términos que establece la ley electoral.



"VII. En el caso de candidaturas de mayoría relativa y con objeto de garantizar la paridad de género horizontal, la mitad de los distritos se integrará con candidaturas de un género diferente.

"VIII. En el caso de candidatos independientes que se registren para contender por el principio de mayoría relativa, la fórmula de propietario y suplente deberá estar integrada por el mismo género.

"La ley establecerá las condiciones, requisitos y límites para la asignación de este sistema de mayoría y de representación proporcional para asegurar el principio de pluralismo político.

"La postulación de candidaturas al Congreso del Estado deberá cumplir con los requisitos de competitividad y transversalidad para garantizar la paridad de género sustantiva en su integración, de conformidad con los bloques que establece la ley."

"Artículo 35. Para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional y específica de **grupos en situación de vulnerabilidad**, los partidos políticos deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley. Cubiertos los requisitos legales, las diputaciones serán distribuidas conforme a las fórmulas de asignación que determine la ley de la materia.

"En todo caso, la elección de las diputaciones de representación proporcional se sujetará a los principios y bases siguientes:

"I. El pluralismo político como equilibrio de representación democrática en los términos que disponga esta Constitución y las leyes.

"II. Para la elección de nueve diputaciones de representación proporcional, se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado.

"III. Para la elección de las dos diputaciones de **representación proporcional para grupos en situación de vulnerabilidad**, se dividirá el Estado en dos circunscripciones específicas de conformidad con lo que establece el artículo 33 de la Constitución.



"IV. El partido deberá registrar candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, en el número de distritos electorales que la ley señale.

"V. La ley establecerá las fórmulas, reglas, porcentajes específicos, rondas de asignación, requisitos y demás procedimientos para la asignación de las diputaciones de representación proporcional **y de grupo (sic) en situación de vulnerabilidad.**

"VI. El tope máximo de diputaciones que puede alcanzar un partido por ambos principios no excederá de diecisiete diputaciones en los términos que disponga la ley.

"En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

"...

"El Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila deberá verificar los límites referidos al concluir la asignación de diputaciones de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad y podrá realizar las sustituciones y ajustes al orden de prelación de las listas de candidaturas de los partidos políticos para garantizar la paridad de género en la integración del órgano legislativo."

"Artículo segundo. La renovación del Congreso del Estado para la elección del 2023 se regirá conforme a las bases previstas en los artículos 33 y 35 de la Constitución Local. ..."

58. Y del Código Electoral, la parte accionante impugna las siguientes normas, todas ellas reformadas mediante el Decreto Número 271, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial Local.

"Artículo 12.

"2. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, se compondrá de dieciséis diputaciones electas según el principio de mayoría relativa, mediante



el sistema de distritos electorales uninominales, y nueve que serán electos por el principio de representación proporcional ordinaria y dos de grupos vulnerables, en los términos que dispone el artículo 33 de la Constitución y esta ley."

"Artículo 12 Bis.

"1. La elección de las diputaciones de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad se sujetará a las siguientes bases:

"a) Para la elección de las nueve diputaciones de representación proporcional se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado.

"b) Para la elección de las dos diputaciones de representación proporcional para grupos en situación de vulnerabilidad, el Estado se dividirá en dos circunscripciones específicas: la primera se integrará con los distritos locales 1o. al 8o.; y, la segunda, del distrito 9o. al 16o. Los partidos políticos participarán, conforme a su autonomía y libertad de autodeterminación, para participar de manera individual en la postulación y asignación de diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad en cada circunscripción.

"c) Estas diputaciones serán asignadas exclusivamente a la ciudadanía que pertenezca a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad, entendiéndose por estos, los que señala la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila y sus protocolos, o los que se encuentren en cualquier otra situación de hecho que los ubique en una posición vulnerable grave frente al resto de la población y que comprometa el ejercicio efectivo de sus derechos en igualdad de oportunidades con lo demás.

"d) Las diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad serán asignadas por el Consejo General del instituto a los partidos políticos que obtenga el mayor porcentaje de votos en cada una de las dos circunscripciones específicas que establece la Constitución.

"e) El instituto velará en todo momento por el cumplimiento de la paridad de género en la integración final del Congreso y para ello deberá realizar las



sustituciones y ajustes necesarios a la prelación de las listas de candidaturas que presenten los partidos políticos."

"Artículo 18.

"1. La distribución de las diputaciones de representación proporcional, se hará de conformidad con las fórmulas de porcentaje específico, cociente natural y resto mayor, que se aplicarán conforme a las bases siguientes:

"d) Se establece una circunscripción única para todo el Estado; cada partido registrará dos listas de representación proporcional, una de hombres y otra de mujeres, con fórmulas de candidaturas.

"e) Ningún partido político podrá contar con más de diecisiete diputaciones por ambos principios. El número máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar cualquier partido político deberá corresponder a su porcentaje de votación respecto de la votación total emitida, más el ocho por ciento. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos, obtenga un porcentaje de diputaciones superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignada una diputación de representación proporcional a los partidos políticos que lo hayan obtenido en la ronda de porcentaje específico de conformidad con este código.

"f) Concluido el procedimiento anterior, el Consejo General del instituto procederá a realizar en la misma sesión la asignación de las diputaciones de representación de grupos vulnerables, las cuales serán asignadas a los partidos políticos conforme al cómputo que obtengan el mayor porcentaje de votos en cada una de las dos circunscripciones especiales que establece el artículo 33 de la Constitución Local. El instituto velará en todo momento por los límites de sobre y subrepresentación, así como por el cumplimiento de la paridad de género en la integración final del Congreso, para lo cual deberá realizar las sustituciones y ajustes necesarios al orden de prelación de las listas de candidaturas de grupo vulnerable que presenten los partidos políticos."



"Artículo 71.

"13. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad y su propia lista de candidaturas a integrantes de los Ayuntamientos por el principio de representación proporcional."

"Artículo 71 Bis.

"1. Los partidos políticos deberán emitir una convocatoria pública especial para que la militancia del propio partido, sus simpatizantes o personas externas que pertenezcan a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad con presencia en el Estado, se inscriban y participen en los procesos internos de selección de candidaturas a las diputaciones de representación de grupos históricamente vulnerados que establece el artículo 33 de la Constitución.

"2. Esta convocatoria será paralela a la que se emita para registrar candidaturas de mayoría relativa o de representación proporcional y no se entenderá como obstáculo para que los institutos políticos puedan también registrar a personas en situación de vulnerabilidad en los esquemas de representación referidos.

"3. Los partidos políticos, en ejercicio de su derecho a la autoorganización y autodeterminación, valorarán los perfiles políticos de la ciudadanía inscrita, así como su idoneidad para designar las candidaturas de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad.

"4. El instituto emitirá los lineamientos para garantizar la pertenencia o autoadscripción de las personas a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad para evitar simulaciones y fraudes a la ley.

"5. Por cada circunscripción específica los partidos políticos postularán dos fórmulas de candidaturas integradas mediante un propietario y un suplente que pertenezcan o se autoadscriban a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad que señalan las Cartas de Derechos del Estado y sus protocolos.



"6. Los partidos políticos deberán alternar el género de la fórmula de candidaturas que encabecen la circunscripción en cada proceso electoral.

"7. Para garantizar la paridad de género, las fórmulas que encabecen las mujeres siempre deberán ser registradas con una suplente del mismo género; las mujeres podrán ser suplentes en las fórmulas que encabecen los hombres; sin embargo, no se permitirán candidaturas encabezadas por una mujer con un suplente hombre."

"Artículo 180.

"1. ...

"b) Las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad, por el consejo general del instituto."

"Artículo 203.

"3.

"g) Para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad, se utilizará una boleta única, que contendrá un sólo espacio para cada partido político o coalición y, al reverso, las listas de representación plurinominal y de grupos en situación de vulnerabilidad que se postulen conforme a la ley."

"Artículo 256.

"..."

"c) El o la titular de la Secretaría Ejecutiva del instituto dará lectura a la parte conducente de cada uno de los cómputos en donde se consignen los resultados y sumándolos dará a conocer el resultado estatal de la elección para la gubernatura y el dictamen relativo a la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional y de grupo en situación de vulnerabilidad;



"d) Realizado lo anterior, la persona que ocupe la presidencia del consejo general del instituto expedirá la constancia de mayoría a la candidatura por la gubernatura que haya obtenido el triunfo, y ordenará entregar las constancias de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional y de grupo en situación de vulnerabilidad a cada partido político, y ..."

"Artículo 344.

"...

"v). Registrar la candidatura a la gubernatura; las listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional y de grupo en situación de vulnerabilidad que presenten los partidos políticos y, de manera supletoria, las fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, así como a las y los integrantes de los Ayuntamientos."

59. Como se advierte de la anterior transcripción, en las normas impugnadas el legislador coahuilense determinó aumentar el número de integrantes del Congreso para pasar de veinticinco a veintisiete miembros. Las dos nuevas curules habrán de ser asignadas por el principio de representación proporcional exclusivamente a ciudadanos pertenecientes a sectores de la población en situación de vulnerabilidad.

60. De acuerdo con la propia Constitución Local, por personas o grupos en dicha situación se entenderá a aquellos que se ubiquen en una posición vulnerable frente al resto de la población o que comprometa el ejercicio efectivo de sus derechos en igualdad de oportunidades con los demás. Asimismo, la Constitución remite a la Carta de Derechos Políticos de Coahuila, la cual establece que "se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico". (artículo 80)

61. Por otro lado, como posibles causas de vulnerabilidad, entre otras similares, la Carta de Derechos enlista las siguientes: la edad, discapacidad, la



pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización de crímenes de lesa humanidad o aberrantes, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, sexo o género, la orientación sexual y la privación de libertad.

62. Ahora bien, cuando este Alto Tribunal ha sido llamado a determinar si una medida legislativa requiere haber sido consultada a los pueblos o comunidades indígenas, o a las personas con discapacidad, según sea el caso, ha optado por una metodología de estudio consistente en: desarrollar el parámetro de regularidad constitucional; analizar si la medida en cuestión es susceptible de incidir directamente en los derechos de esos sectores sociales; y, en caso de que la respuesta a lo anterior sea positiva, determinar si el proceso legislativo cumplió con los estándares desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno.²⁷

63. Tomando en cuenta lo anterior, se consideran **fundados** los argumentos de la parte accionante, en los cuales sostiene que el Congreso demandado no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, en la que siguiera los parámetros desarrollados en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, previo a emitirse las normas impugnadas.

64. Ello se considera así toda vez que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas indígenas que radican en el Estado de Coahuila. Ya se precisaba que las disposiciones controvertidas, sustancialmente, crean dos nuevas diputaciones que serán asignadas a personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad, así como todas las reglas y bases concernientes a su operatividad, desde las precondiciones de postulación hasta la asignación definitiva por parte de la autoridad electoral.

65. En ese sentido, si por grupos vulnerables debe entenderse, de acuerdo con la propia legislación local, la pertenencia a comunidades indígenas, entre otras circunstancias, es claro que las normas cuestionadas tienen la potenciali-

²⁷ Esta metodología se ha seguido, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 111/2020 y 292/2020, entre otras.



dad de incidir en los derechos políticos electorales de dichas personas, por tratarse de medidas encaminadas a garantizar su participación y representatividad en el Congreso. Por ello, al actualizarse tal incidencia, existía la obligación de llevar a cabo la consulta de referencia.

66. Una vez determinada la obligación consultar a las comunidades indígenas, ahora debe analizarse si el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza llevó a cabo el procedimiento de consulta previa en los términos exigidos.

67. De autos se observa que el proceso legislativo consistió en lo siguiente:

• **Iniciativas**, en las que se propuso el tema de grupos vulnerables:

Iniciativa suscrita por el gobernador del Estado, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Local, del Código Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana, ambos del Estado de Coahuila (presentada el trece de agosto de dos mil veintidós).

Iniciativa suscrita por diversas diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Morena, por la que se modifica el artículo 33 de la Constitución Local, así como diversos artículos del Código Electoral y de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila (presentada el primero de septiembre de dos mil veintidós).

Iniciativas suscritas por algunas diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del PRI, por las que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Local, así como diversos artículos del Código Electoral y de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila (presentadas el seis y el doce de septiembre de dos mil veintidós).

• **Turno a Comisiones.** En sesiones celebradas por el Pleno del Congreso el uno y trece de septiembre, se acordó turnar las iniciativas para su estudio a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.



- **Aprobación en Comisión.** El diecinueve de septiembre de dos mil veintidós, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia aprobó los dictámenes de las iniciativas referidas

- **Aprobación por el Pleno del Congreso.** El veinte de septiembre se aprobó en el Pleno del Congreso.

- **Vista del sentir de Ayuntamientos, respecto de la reforma a la Constitución Local.** Se recibieron entre el veintitrés y el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós.

- **Publicación.** El veintinueve y treinta de septiembre se publicaron en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, los decretos de reformas a la Constitución y al Código Electoral locales.

68. Ahora bien, al rendir su informe el Congreso demandado manifiesta las acciones realizadas para dar cumplimiento a la acción de inconstitucionalidad 285/2020, en la cual se declaró la invalidez por falta de consulta indígena del Decreto 739 por el que adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de septiembre de dos mil veinte.

69. En específico, se señaló que desde el seis de julio de dos mil veintidós se realizó una rueda de prensa con los medios de comunicación para hacer del conocimiento público los términos de la consulta; se envió un oficio por correo electrónico a cada uno de los representantes de diversas comunidades, quienes en general confirmaron de recibido y manifestaron estar conformes con la propuesta enviada; el trece, catorce y quince de julio de dos mil veintidós se realizó una etapa preconsultiva; el diecinueve de julio de dos mil veintidós se remitió por correo electrónico a cada representante de los pueblos y comunidades toda la información necesaria para dotarlos de la máxima información posible.

70. Fue en el transcurso de ese proceso de consulta que el Congreso argumentó que fue incorporada la iniciativa presentada por el gobernador del



Estado y que culminó con las normas impugnadas. Señaló que dicha iniciativa fue recibida el trece de agosto de dos mil veintidós y remitida por correo electrónico a las comunidades indígenas el veintidós y el veinticinco de agosto siguiente. De acuerdo con el proceso de consulta en trámite, este proceso se llevaría a cabo entre el seis de julio y el diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

71. Como se observa, el Congreso demandado pretendió incluir la materia de las normas impugnadas dentro de otro proceso de consulta indígena ya iniciado y que tenía como finalidad consultar normas distintas, también relacionadas con derechos indígenas. Esa situación derivó en una serie de irregularidades que a continuación se explican.

72. En primer lugar, se considera que la forma en la que el Congreso intentó establecer contacto con las comunidades indígenas fue a través de correos electrónicos lo cual no garantiza que las comunidades efectivamente hayan tenido acceso a la información necesaria sobre la medida consultada o que este medio de comunicación sea compatible con usos y costumbres. Tampoco existe certeza de que se haya llevado una adecuada identificación de los pueblos y comunidades que radican en el Estado de Coahuila, pues si bien de las constancias se advierte que se solicitó información al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas sobre la ubicación y datos de contacto de los representantes de las comunidades indígenas, lo cierto es que el Congreso refiere haber enviado correos electrónicos a cuatro de ellas así como que continuaría tratando de contactar al resto de ellas.

73. Se considera que ambos aspectos, la comunicación vía correo electrónico y la falta de certeza sobre el hecho de si se les otorgó la posibilidad a todas las comunidades indígenas de acceder a la información, no cumplen a cabalidad con la fase preconsultiva e informativa de la consulta. De igual manera, tampoco existe certeza de que se haya generado un diálogo entre los integrantes de la comunidad y las autoridades respecto a las medidas que se les plantearon y las posturas que ellos asumieron, pues en su informe el Congreso únicamente refiere que en general los representantes de las comunidades manifestaron su consentimiento con las medidas propuestas.



74. En ese sentido, con independencia del proceso de consulta que se esté llevando a cabo en acatamiento a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 285/2020, lo cierto es que respecto de las normas impugnadas en este asunto no puede considerarse válidamente que se haya llevado a cabo un proceso de consulta que cumpla con los estándares constitucionales fijados por este Tribunal Constitucional.

75. En otro orden de ideas, respecto de las personas con discapacidad, de las constancias del proceso legislativo se advierte que la Comisión Dictaminadora llevó a cabo el "Foro para la inclusión político-electoral de grupos vulnerables en Coahuila", que tuvo como objetivo buscar un espacio para fomentar la discusión académica y social de diversos grupos vulnerables del Estado con el fin de recabar su opinión respecto a los derechos político electorales, en específico la representación y participación política. En la publicación del foro se precisó que nació a partir de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Local y leyes secundarias, en materia electoral.

76. Por lo que ve a la mesa de trabajo sobre personas con discapacidad, se observa que ésta se llevó a cabo el cinco de septiembre de dos mil veintidós, de las diecisiete cuarenta (17:40) a las diecinueve (19:00) horas. Participaron un representante de las siguientes asociaciones civiles: Sociedad Nacional de Apoyo a Personas Amputadas y Discapacitadas, Gente Pequeña en Coahuila y Apack Hellen Keller. Dichas personas fueron invitadas por escrito signado por el coordinador de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, además en su informe el Congreso refiere que el programa del foro fue publicado en el microsítio y redes sociales oficiales del Congreso Local.

77. No obstante, este Alto Tribunal estima que el anterior ejercicio no es suficiente para considerar que se haya llevado a cabo una verdadera consulta. En efecto no se demuestra cuál fue el criterio que se siguió para únicamente invitar a las tres organizaciones civiles que participaron en la mesa, ni se precisó si eran las únicas existentes en la entidad. Tampoco se acreditó que se haya acompañado la documentación necesaria para participar en dicha consulta, ni se exhibieron las reglas, plazos y procedimientos que se establecieron para que



las personas con discapacidad y las organizaciones pudieran participar en esa consulta.

78. En otro aspecto, no se observa que la pretendida consulta haya sido estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, ni que se haya cumplido con las condiciones de accesibilidad que deben tener este tipo de convocatorias, a fin de emplearse un lenguaje comprensible y adaptadas para ser entendibles por aquellas personas que cuentan con alguna discapacidad cognoscitiva o física que les dificulte comprender la información.

79. En el mismo sentido, no se puede constatar que las personas con discapacidad que pudieron haber participado en los foros hayan sido informadas de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y la consecuencia de las iniciativas que se encontraban procesándose.

80. Además, en la minuta de la reunión llevada a cabo por la Comisión Dictaminadora el cinco de septiembre de dos mil veintidós se destaca que se atendieron las inquietudes de los participantes en el sentido de sustituir algunos términos lingüísticos que pudieran llegar a ser discriminatorios; sin embargo también se observan puntualizaciones concretas de los participantes en el sentido de que el objeto de la consulta, la asignación de dos curules a grupos en situación de vulnerabilidad, no se hiciera a través de los partidos políticos sino por métodos diferentes.

81. Sobre este punto, si bien la Comisión lo señaló en la minuta referida, no se observa que haya habido un verdadero diálogo en el que se hubiera debatido sobre las razones por las que no se consideraron idóneas las opiniones de los participantes, lo cual constituye el núcleo de este tipo de ejercicios, cuya intención es escuchar a estos sectores de la población y tomar en cuenta sus puntos de vista o en su caso expresar las razones por las que no se consideran atendibles.

82. De esta manera, tampoco puede considerarse que el Congreso demandado haya cumplido con el derecho que les asiste a las personas con discapacidad de ser consultados previo a que se emitieran las normas impugnadas.



83. Conforme a lo razonado en este apartado, se concluye que el concepto de invalidez relacionado con los vicios al procedimiento legislativo por falta de consulta indígena y de personas con discapacidad es **fundado**. Además, dado que el procedimiento legislativo de ambos decretos constituye una unidad indisoluble con el resto de las normas generales emanadas de ese procedimiento, los efectos de la invalidez que se decreta deben afectar la totalidad de ambos decretos, por lo que es innecesario estudiar el resto de los temas anunciados en el apartado anterior.

84. Al resultar fundados los conceptos de invalidez respecto de las faltas de consultas para los pueblos y comunidades indígenas y para personas con discapacidad respecto de los **Decretos impugnados Número 270**, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, y **Número 271**, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve y el treinta de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente, **lo procedente es declarar su invalidez total**.

VII. EFECTOS

85. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,²⁸ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión las normas o actos respecto

²⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;"

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

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

86. En este sentido, atendiendo a las amplias facultades con que cuenta este Alto Tribunal para fijar los efectos de la inconstitucionalidad de normas, es necesario precisar que en el estudio de fondo de este asunto se decretó la invalidez de diversas normas de la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza y del Código Electoral de esa misma entidad federativa, emitidas mediante los Decretos Número 270 y 271, publicados en el Periódico Oficial Local el veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, debido a que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad.

87. Ahora bien, no se desconoce que este Alto Tribunal, desde que resolvió la acción de inconstitucionalidad 212/2020, ha mantenido el criterio de que en el supuesto de impugnaciones de normas que no son exclusivas o específicas en regular intereses o derechos de las personas a las que les asiste el derecho de consulta, su ausencia no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo.

88. Sin embargo, en el caso se trata de materia electoral y, en específico, los decretos por los que se expidieron las normas impugnadas forman parte de un sistema normativo aplicable al proceso electoral que inicio el uno de enero de dos mil veintitrés en el Estado de Coahuila. Por lo que, con la finalidad de evitar los desfases, incongruencias o incoherencias que podrían generarse al solo invalidar parcialmente las normas en cuestión, aunado a la relevancia que tiene la celebración de los comicios, así como el principio de certeza que debe regir en todos los procesos electorales, **se invalidan en su totalidad los Decretos Número 270 y 271 impugnados y se determina la reviviscencia** de la legislación derogada con motivo de la entrada en vigor de los decretos impugnados.²⁹

²⁹ Es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia número P./J. 86/2007, de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS



89. Aclarándose que, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,³⁰ la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales.

90. Por tanto, ante la reviviscencia decretada, el **proceso electoral ordinario que inició el uno de enero de dos mil veintitrés en el Estado de Coahuila** deberá regirse por las normas de la Constitución y del Código Electoral locales vigentes hasta el veintinueve y treinta de septiembre de dos mil veintidós, en lo que fue objeto de los Decretos Número 270 y 271. Esto es, cualquier acto o norma emitida por la autoridad administrativa electoral deberá ajustarse a la normatividad cuya reviviscencia se decreta.

91. Lo anterior, en el entendido de que las autoridades competentes deberán aplicar la Constitución de Coahuila y el Código Electoral de la entidad federativa que se encontraban vigentes previo a la expedición de los Decretos Número 270 y 271 impugnados en todo lo que no se oponga a la Constitución Federal y a las leyes generales correspondientes que rigen en el ámbito electoral para toda la República, en la inteligencia de que, si el Congreso decide en libertad de sus facultades volver a legislar sobre la materia de los decretos invalidados, no deberá incurrir en los vicios de inconstitucionalidad que se han detectado en esta sentencia al llevar a cabo las consultas a personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Coahuila.

92. De este modo, esta declaratoria de inconstitucionalidad **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente

DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, página 778, diciembre de 2007 y registro digital: 170878.

³⁰ "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 leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."



sentencia al Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la inteligencia de que también se notificará al Instituto Electoral de la misma entidad federativa.

93. En similares términos, este Tribunal Pleno ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo: la 108/2019 y su acumulada, resuelta el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, la 148/2020 y sus acumuladas, falladas el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la 164/2020 resuelta el cinco de octubre de dos mil veinte y la 241/2020 y sus acumuladas, votada el tres de diciembre de dos mil veinte.

94. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los Decretos Número 270, por el que se reforma el segundo párrafo del numeral 6 del artículo 27; el artículo 33; los párrafos primero, segundo incluyendo sus fracciones y tercero del artículo 35 y la fracción V del artículo 76; se adiciona un último párrafo al artículo 35 y un segundo párrafo al artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y 271, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve y el treinta de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en términos de los apartados penúltimo y último de esta sentencia.

TERCERO.—Se ordena la reviviscencia de la legislación derogada con motivo de la entrada en vigor de los Decretos referidos en el resolutive anterior, como se precisa en el último apartado de esta determinación.



CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica 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, con aclaración en cuanto a la legitimación, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas impugnadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado VI.1. denominado "Falta de consultas indígena y personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez de los Decretos Número 270, por el que se reforma el segundo párrafo del numeral 6 del artículo 27; el artículo 33; los párrafos primero, segundo incluyendo sus fracciones y tercero del artículo 35 y la fracción V del artículo 76; se adiciona un último párrafo al artículo 35, y un segundo párrafo al artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y 271, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicados en el Periódico



Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve y el treinta de septiembre de dos mil veintidós.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y ordenar la reviviscencia de la legislación derogada con motivo de la entrada en vigor de los Decretos impugnados.

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, Zaldívar Lelo Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de marzo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 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 5 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL.

II. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (DECRETO NÚMERO 2 QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50, APARTADO A, EN SU FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA LOCAL QUE ESTABLECE LAS REGLAS PARA LA DETERMINACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL PARA LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, NO ES SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS (DECRETO NÚMERO 2 QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50, APARTADO A, EN SU FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 105, PENÚLTIMO PÁRRAFO, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE–, AL POSTERGARSE SU ENTRADA EN VIGOR (DECRETO NÚMERO 2 QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50, APARTADO A, EN SU FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).



VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL POSTERIOR–, AL SER APLICABLES ÚNICAMENTE PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL ORDINARIO (DECRETO NÚMERO 2 QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50, APARTADO A, EN SU FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ESTOS RECURSOS DEBEN DESTINARSE A LOS FINES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISOS A), B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES DECIR, AL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, LAS TENDIENTES A LA OBTENCIÓN DEL VOTO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES Y A LAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS, RECIBIRÁN LA CANTIDAD QUE RESULTE DE MULTIPLICAR EL NÚMERO TOTAL DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL FEDERAL O LOCAL, SEGÚN SEA EL CASO, A LA FECHA DE CORTE DE JULIO DE CADA AÑO, POR EL SESENTA Y CINCO POR CIENTO (65 %) DEL SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO O EL SALARIO MÍNIMO DE LA REGIÓN EN LA CUAL SE ENCUENTRE LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y PARA EL CASO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (ARTÍCULO 50, APARTADO A, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 50, APARTADO A, FRACCIÓN I, DEL



CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE.

XI. IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.

XII. RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.

XIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA DETERMINACIÓN DEL MONTO PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS NO ES UN DERECHO ADQUIRIDO, SINO UNA EXPECTATIVA DE DERECHO (ARTÍCULO 50, APARTADO A, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2022 Y SUS ACUMULADAS 8/2022, 10/2022, 16/2022 Y 17/2022. PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	31



II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	La norma aquí impugnada es el artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz , reformado mediante el Decreto Número 2, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	32 a 33
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos .	33 a 34
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada .	34-41
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se advierte la actualización de alguna de oficio.	42
VI.	ESTUDIO DE FONDO	VI.1. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Veracruz.	42 a 52
		VI.2. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	52 a 67
		VI.3. Financiamiento público local de los partidos políticos nacionales.	67 a 80
		VI.4. Retroactividad de la norma.	80 a 86
VII.	DECISIÓN	PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión. TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	86 a 87



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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **3/2022** y sus acumuladas **8/2022, 10/2022, 16/2022** y **17/2022**, promovidas por el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional, respectivamente, en contra del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES, TRÁMITE DE LAS DEMANDAS Y ACUMULACIÓN.

1. Presentación de los escritos iniciales. La presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas se presentaron de la siguiente forma:

Fecha y lugar de presentación	Promovente y Acción
<p>Veinte de enero de dos mil veintidós. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido del Trabajo, por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez, quienes se ostentaron como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo.¹</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 3/2022.</p>

¹ Debe precisarse que aunque fueron asentados sus nombres en la demanda, no obra la firma de Ricardo Cantú Garza y Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, como integrantes de dicha Comisión.



<p>Veinticuatro de enero de dos mil veintidós. Sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Verde Ecologista de México, por conducto de Raúl Servín Ramírez, quien se ostentó como representante legal del Partido Verde Ecologista de México.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 8/2022.</p>
<p>Veintiséis de enero de dos mil veintidós. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido de la Revolución Democrática, por conducto de José de Jesús Zambrano Grijalva, quien se ostentó como presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 10/2022.</p>
<p>Veintisiete de enero de dos mil veintidós. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Acción Nacional, por conducto de Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 16/2022.</p>
<p>Veintisiete de enero de dos mil veintidós. Sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 17/2022.</p>

Coincidentemente, los partidos políticos referidos promovieron sus demandas en contra de las siguientes autoridades y norma:

A. Los órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

A.1 Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

A.2 Órgano Ejecutivo: Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se hubiere publicado: El Decreto Número 2 que reforma el artículo 50, apartado



A, en su fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la misma entidad, Número Extraordinario 516, Tomo CCIV, el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Sustancialmente, los institutos políticos consideraron que el artículo impugnado transgrede los artículos 1o., 14, 16, 17, 25, 39, 40, 41, Base II, incisos a), b) y c), fracción V, apartado A, Base III, apartado D, Base V, apartado A, 70, 72, 105, 116, fracciones II y IV, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 19, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; además de los diversos 23, inciso d), y 51, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos; 21 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2, 21, 23, párrafo 1, inciso a), 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1, 2, 25 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. Conceptos de invalidez. Al formular las respectivas demandas, los promoventes hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

I. Acción de inconstitucionalidad 3/2022 (Partido del Trabajo).

a. Primer concepto de invalidez.

El partido político indicó que dentro de la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas se declaró la invalidez del Decreto Número 580, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintiocho de julio de dos mil veinte.

Añadió que, en términos de esa sentencia, se dio lugar a la reviviscencia de las normas del Código Electoral previas a la expedición del Decreto Número 580, por lo que cualquier norma en materia electoral debería realizarse y emitirse a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral del Estado, cuya jornada comicial se verificaría el primer domingo de junio de dos mil veintiuno.

En ese sentido, señaló que el Decreto Número 2 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad se realizó, votó y emitió en contravención a los



efectos de la aludida sentencia, así como en contra de lo dispuesto por el tercer y cuarto párrafos de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal.

Ello, pues al momento de la emisión del Decreto Número 2 impugnado, el proceso electoral en el Estado de Veracruz no había concluido y no se habían resuelto todos los medios de impugnación al respecto, ni resuelto todos los asuntos relativos a las elecciones municipales, pues se habían emitido Puntos de Acuerdo en los que se nombran Concejos Municipales y convocatorias a elecciones extraordinarias en los Municipios de Jesús Carranza, Amatlán, Chiconamel y Tlacotepec de Mejía, para el mes de marzo de dos mil veintidós.

Finalmente, consideró que no era suficiente reconocer la validez de la reforma, el hecho de que en el diverso artículo transitorio del Decreto impugnado se hubiera establecido que el propio Decreto entraría parcialmente en vigor el primero de enero de dos mil veintidós, en virtud de que el proceso electoral no había concluido.

b. Segundo concepto de invalidez.

El Partido del Trabajo señaló que la reforma impugnada es contraria a lo dispuesto en el artículo 41, base II, de la Constitución Federal dado que sin fundamentar y motivar debidamente modificó la fórmula de distribución de financiamiento público que se debe otorgar a los partidos políticos nacionales como prerrogativa para, entre otras, promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género y contribuir a la integración de los órganos de representación política.

En ese sentido, con base en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, el Partido del Trabajo señaló que dicha ley no hace distinción en la fórmula de distribución de financiamiento público ordinario entre los partidos políticos nacionales o locales, dado que claramente establece que se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, a la fecha de corte de julio de cada año por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Media y Actualización.

Tomando en consideración lo anterior, afirmó que el Congreso del Estado parte de la premisa falsa de que las facultades de decisión que tiene para



modificar las leyes electorales son absolutas lo cual es erróneo, dado que tanto la Constitución Federal como la Ley General de Partidos Políticos no hacen una diferencia entre partidos políticos nacionales o locales para aplicar un porcentaje diferente al sesenta y cinco por ciento, por tanto, la disminución de dicho porcentaje le causa daños y perjuicios irreparables.

II. Acción de inconstitucionalidad 8/2022 (Partido Verde Ecologista de México).

a. Primer concepto de invalidez.

El partido político señaló que el Congreso Local transgrede la Constitución Federal y desacata la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas, en la que se determinó la reviviscencia de la norma local electoral previa a la expedición del Decreto Número 580 y se ordenó que no se podía modificar la legislación electoral local durante el proceso electoral.

Ello porque el proceso electoral en el Estado de Veracruz aún no había concluido, ya que existían impugnaciones sin sentencia y no se han resuelto todos los asuntos relativos a las elecciones municipales, pues se habían emitido Puntos de Acuerdo en los que se nombran Concejos Municipales y convocatorias a elecciones extraordinarias en los Municipios de Jesús Carranza, Amatlán, Chiconamel y Tlacotepec de Mejía, para el mes de marzo de dos mil veintidós.

Por otro lado, consideró que no es suficiente para dar validez a la reforma que en el artículo transitorio Segundo del decreto impugnado se establezca que las disposiciones entrarán en vigor el día primero de enero del año dos mil veintidós, porque el proceso electoral local no había terminado.

En ese sentido, estimó que en contravención a lo dispuesto en el tercer y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal (relacionado con la veda electoral), no se respeta el alcance de los efectos de la sentencia emitida dentro de la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas respecto del Código Electoral Local, la reviviscencia de la norma



local electoral previa a la expedición del Decreto Número 580 y la orden de no poder modificar la legislación electoral local durante el proceso electoral.

b. Segundo concepto de invalidez.

El Partido Político Verde Ecologista de México estimó que la disposición impugnada es contraria a la Constitución Federal por disminuir las prerrogativas y financiamiento público otorgado a los partidos políticos.

En esa línea, argumentó que el orden jurídico de carácter secundario al que se encuentra suscrito el Estado de Veracruz, no puede restringir o disminuir a los partidos políticos el derecho a acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, de la Ley General de Partidos Políticos y demás leyes federales o locales aplicables.

Tomando como base lo anterior, señaló que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 constitucional y 23, numeral 1, inciso d), y 51, párrafo 1, inciso a), numeral I, de la Ley General de Partidos Políticos se debe entender que los principios que permean en los derechos humanos también debe entenderse como disposiciones para los partidos políticos, entonces, el financiamiento público otorgado a los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades, forman parte importante de los derechos políticos y los mismos se alcanzan a través de la expedición de medidas y disposiciones, acordes con la Constitución Federal.

Retomó lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad relativas a los expedientes 5/2015 y 38/2017, en cuanto a que la libertad auto configurativa de las Legislaturas Locales debe estar ajustada a las normas constitucionales y legales que rigen esta institución, y por ende no es posible variar las fórmulas de asignación de prerrogativas de financiamiento público para los partidos políticos.

Así, señaló que al preverse una excepción para disminuir el porcentaje de asignación de financiamiento público, se contraviene la norma constitucional



que otorga certeza a los partidos políticos del monto que le será asignado como prerrogativa de financiamiento público.

Por otro lado, el partido político argumentó que la porción normativa del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral Local debe inaplicarse por ser inconstitucional, dado que prevé una excepción a la fórmula prevista en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, variando los porcentajes para determinar la asignación del financiamiento público.

Como apoyo a su argumento, citó lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 5/2015, en la que por unanimidad de diez votos se declaró la invalidez de normas electorales que no observaban las bases establecidas en los artículos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos. En dicho precedente también se determinó que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Norma Federal y en las leyes generales respectivas, por lo que en el caso las normas impugnadas resultaban inconstitucionales al no observar las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

También señaló que el artículo impugnado establece una restricción inconstitucional al derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público completo que contraviene el principio de certeza electoral.

Ello porque aun cuando no supone la supresión total, sino parcial del financiamiento público sí altera los presupuestos previstos constitucionalmente, pues el legislador local no puede modificar los esquemas de asignación. Ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Partidos Políticos permiten disminuir el financiamiento de los partidos políticos por causas como la regulada en el artículo impugnado y, a su parecer, una restricción de esta naturaleza tendría que sustentarse en la Constitución y en la ley general en la materia. En otro orden de ideas, el instituto político apuntó que el artículo impugnado contraviene el artículo 41 constitucional, por violación a los principios de legalidad, certeza y objetividad, pues establece parámetros que quedan al arbitrio del operador jurídico, utilizando conceptos genéricos y abiertos, como "En casos excepcionales",



"velando por el interés público" y "atendiendo la disminución presupuestal", sin que se establezcan parámetros objetivos.

Finalmente, consideró oportuno el estudio de este asunto bajo los siguientes criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Jurisprudencia 35/2013, de rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN." y la jurisprudencia 7/2007, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLECEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD."

c. Tercer concepto de invalidez.

El Partido Verde Ecologista de México estimó que con la reforma del artículo 50, apartado A, fracción I, se viola el principio de legalidad en la distribución del financiamiento público a los partidos políticos que se encuentra previsto en el artículo 41 constitucional, así como en los diversos 23, numeral 1, inciso d) y 51, primer párrafo, inciso a), numeral I, de la Ley General de Partidos Políticos.

Ello es así porque la norma tuvo una modificación sustantiva en su hipótesis normativa, porque el decreto incide directamente en el capítulo VII del Código Electoral de Veracruz, denominado "DEL FINANCIAMIENTO" en este sentido, la violación de la norma debe leerse dentro del contexto y del sistema del cual forma parte, así lo que se pretende establecer viola lo dispuesto en los artículos 41, constitucional, en materia de financiamiento público para los partidos políticos y 23, numeral 1, inciso d), y 51, párrafo 1, inciso a), numeral I, de la Ley General de Partidos Políticos en el mismo tema.

d. Cuarto concepto de invalidez.

El partido político argumentó, con base en la tesis de jurisprudencia 5/2016, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.", que si bien es cierto, los Estados cuentan con libertad de configuración legislativa, lo cierto



es que tal libertad, no es absoluta, pues debe respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, lo que en este caso no se cumple, pues la reforma que se combate establece una restricción al porcentaje establecido en la disposición constitucional e incluso, se encuentra prohibida por la Ley General de Partidos Políticos, lo que la hace contraria a ambos textos y, por ende, la vicia de invalidez.

e. Quinto concepto de invalidez.

El Partido Verde Ecologista de México estimó que la aplicación del nuevo texto del artículo 50 del Código Electoral Local, viola los principios de equidad y de igualdad, pues es contrario a lo que establece el bloque de constitucionalidad, en tanto no se apega a los términos establecidos en el artículo 41 de la Constitución, ni en concordancia con lo que establece la Ley General de Partidos Políticos, ni lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, señaló que, si bien en la reforma impugnada se adiciona lo relativo al financiamiento a los partidos políticos locales, haciendo referencia a que será de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos, no pasa desapercibido que se disminuye a un 32.5 % el financiamiento de los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes en contravención a la Constitución Federal y a la Ley General de Partidos Políticos.

Finalmente, solicitó que en atención a la obligación contenida en el artículo 1o. de la Constitución Federal, se lleve a cabo el ejercicio de control difuso de constitucionalidad, verificando que no existe manera de realizar una interpretación conforme a la Constitución, porque no es posible armonizar el artículo impugnado con el bloque de constitucionalidad, razón por la cual debe ser inaplicable en concordancia con lo reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la regulación del monto y forma de calcular el financiamiento público para los institutos políticos acorde a lo previsto en la Constitución Federal corresponde al Congreso de la Unión mediante las leyes generales que al efecto expidió, el cálculo del financiamiento público para los



partidos políticos no se puede variar ni los requisitos para obtenerlo, a partir de que está previsto en la Constitución Federal y en la Ley General, por lo cual las Legislaturas Locales se deben ajustar invariablemente.²

f. Sexto concepto de invalidez.

El Partido Verde Ecologista de México consideró que se vulnera el principio de igualdad en tanto se les da un trato distinto a los partidos políticos nacionales respecto de los partidos políticos locales.

Tomando en cuenta que la Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general para los partidos políticos nacionales y locales, estimó que variar la fórmula, disminuyendo en la mitad el porcentaje de financiamiento a los partidos políticos nacionales, respecto del monto que se recibirá a nivel local, es contrario a lo que establece el marco normativo en materia electoral. La nueva redacción del artículo 50 del Código Electoral Local, deja a los partidos políticos nacionales en visible desigualdad con el partido político local de tal suerte que un partido local, con una votación menor que la del instituto político accionante, podrá recibir por concepto de financiamiento una cantidad mayor a la del Partido Verde Ecologista como partido político nacional.

Además, citó lo resuelto en la contradicción de tesis 351/2014 en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el artículo 1o. de la Constitución General obliga a todas las autoridades jurisdiccionales a dejar de aplicar cualquier disposición que vulnere los derechos humanos, y los órganos del Poder Judicial de la Federación no son la excepción. El Pleno explicó que lo anterior encuentra su fundamento en el mandato de proteger, respetar y prevenir violaciones a los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. constitucional; y que dicho mandato conlleva la obligación, incluso para los tribunales del Poder Judicial de la Federación, de dejar de aplicar disposiciones que contravengan

² Consideró aplicables los siguientes precedentes y opiniones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación: A.I. 5/2015, A.I. 38/2017, SUP-OP-1/2017, SUP-OP-8/2017. Así como los precedentes SUP-JRC-336/2016 y SUP-JRC-83/2017.



derechos humanos, resaltando que el ejercicio de ese control es necesario para proteger los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

Asimismo, en la inteligencia de que los derechos de los políticos electorales también son derechos humanos y que los mismos están protegidos por el bloque de constitucionalidad, considera que se debe tomar en cuenta a los tratados internacionales en la materia, así como la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las opiniones consultivas aplicables.

Por otro lado, consideró que la nueva redacción del artículo 50 del código local comicial no aprueba el *test* que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Convenientemente, la diferencia procesal entre las violaciones a derechos humanos en el caso *Castañeda Gutman Vs. México*, y el que argumentaron que se evidencia, es que con base en la reforma constitucional, en materia de derechos humanos 2011, al incluir en la legislación interna el principio *pro persona* y la obligación de los operadores jurídicos que resuelven asuntos en los que estén involucrados derechos humanos, es que se obliga a realizar un análisis denominado control de convencionalidad que complementa el control de constitucionalidad y que puede dar como resultado que la norma que sea incompatible con el bloque de constitucionalidad.

g. Séptimo concepto de invalidez.

En los mismos términos que en el concepto de invalidez segundo, el partido político señala que es aplicable lo dispuesto en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad relativas a los expedientes 5/2015 y 38/2017. En ese sentido, la porción normativa impugnada debe inaplicarse por ser inconstitucional, dado que no es acorde con la fórmula prevista en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Asimismo, se destacó que es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 5/2015, en la que se declaró la invalidez de normas electorales que no observaban las bases establecidas en los numerales 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos. De igual forma, considera que se contraviene el principio de certeza electoral y el precepto impugnado contraviene el diverso 41 constitucional, por violar los principios de legalidad, certeza y objetividad. Finalmente destacó la aplicabilidad del criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia



35/2013, de rubro: "INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN." y la jurisprudencia 7/2007, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLESCEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD."

III. Acción de inconstitucionalidad 10/2022 (Partido de la Revolución Democrática).

a. Primer concepto de invalidez.

En su primer concepto de invalidez, señaló que en contravención a lo dispuesto en el tercer y cuarto párrafos, fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal (relacionado con la veda electoral), no se está respetando el alcance de los efectos de la sentencia emitida dentro de la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas respecto del Código Electoral Local, la reviviscencia de la norma local electoral previa a la expedición del Decreto Número 580 y la orden de no poder modificar la legislación electoral local durante el proceso electoral.

Ello porque el proceso electoral local en el Estado de Veracruz no había concluido, dado que la cadena impugnativa aún se encontraba en proceso y no se habían resuelto todos los asuntos relativos a las elecciones municipales, asimismo, se habían emitido Puntos de Acuerdo en los que se nombraban Concejos Municipales y convocatorias a Elecciones Extraordinarias en los Municipios de Jesús Carranza, Amatitlán, Chiconamel y Tlacotepec de Mejía.

Por otro lado, consideró que no es suficiente reconocer la validez de la reforma impugnada, el hecho de que el artículo transitorio segundo del decreto impugnado establezca que las disposiciones entrarán en vigor el día primero de enero del año dos mil veintidós, porque el proceso electoral local no había terminado.

b. Segundo concepto de invalidez.

El Partido de la Revolución Democrática adujo que el decreto impugnado transgrede el marco normativo constitucional, dado que la fórmula para establecer



el financiamiento público a los partidos políticos es inconstitucional porque los parámetros para el cálculo de los montos de financiamiento público deben atender a lo dispuesto en la Constitución, así como a la Ley General de Partidos Políticos, tal y como se consideró por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 5/2015.

Es decir, para determinar el financiamiento público de un partido político nacional se debe tomar en cuenta el artículo 51, inciso a) numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, aunado a las bases establecidas en el diverso 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal.

Situación que en el caso no aconteció pues el legislador local inobservó lo dispuesto en el artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que no parte de la base mínima para su cuantificación, ni tampoco atiende al procedimiento de repartición equitativa previsto en el diverso 41, base II, inciso a), de la Constitución Federal.

Por otro lado, el Partido de la Revolución Democrática argumentó que las responsables pasaron por alto una restricción que les impedía realizar modificación alguna dentro del proceso electoral, lo que ocurrió pues se está dentro de una extensión del proceso electoral ordinario 2020-2021, al haberse decretado la nulidad de las elecciones en los Municipios de Amatitlán, Chiconamel, Jesús Carranza y Tlacotepec de Mejía, todos del Estado de Veracruz.

En otro tema, estimó que el Congreso Local durante el proceso legislativo del decreto impugnado refiere de forma falaz que los partidos políticos no se verán afectados pues reciben financiamiento del Instituto Nacional Electoral, lo falso radica en que si bien es cierto cada uno de los partidos políticos recibe ministraciones en el ámbito federal, ello en nada impacta en cada una de las entidades federativas.

Consideró que lo anterior se sostiene pues al menos en materia de fiscalización que implementa el Instituto Nacional Electoral, está demostrado en el caso del Partido de la Revolución Democrática, que ningún Estado recibe dichas aportaciones, es decir, la forma de subsistir es precisamente con el financiamiento local que se recibe, por tanto, resulta totalmente falso que, por el hecho de



contar con recursos nacionales, dichos montos se distribuyan a cada uno de los comités estatales.

Además, el instituto político estimó que la reducción del financiamiento público a la mitad no cumple con el parámetro de necesidad y, por ende, trastoca el principio democrático de certeza, porque disminuir el financiamiento a los partidos políticos en nada maximiza la eficiencia del gasto público ya que contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ni la iniciativa presentada por el Grupo Legislativo de Morena, ni el dictamen emitido por la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura del Congreso del Estado, sustentan con estimaciones de impacto presupuestario respecto de los costos y beneficios sobre la disminución del financiamiento público ordinario para los partidos políticos locales.

Consideró que se violan a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, a la luz de lo decidido en las acciones de inconstitucionalidad 126/2019 y 129/2019, en donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que dentro de su libertad de configuración el legislador del Estado de Tabasco podía establecer un financiamiento estatal diferenciado (se aparta de las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos) que debe ser equitativo mas no igualitario, pues en el caso de Veracruz se estableció un trato desigual inequitativo.

El trato se consideró inequitativo, porque no se está frente a partidos políticos locales que tengan años de vigencia en la vida democrática de la entidad aunado a que, con ese esquema en lugar de reducir el financiamiento total destinado a los partidos políticos, el mismo se verá aumentado de manera desproporcionada siendo que la base de la iniciativa del decreto impugnado fue el tema de la austeridad en el manejo de recursos públicos.

También, el instituto político accionante consideró que al momento de aprobar la reforma impugnada y al emitir el acuerdo OPLEV/CG006/2022 por el que se determinan las cifras y la distribución del financiamiento público que corresponden a las organizaciones políticas para el ejercicio 2022, de conformidad con los artículos 50 (reformado) y 51 del Código Número 577 Electoral para el Estado



de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se establecieron reglas claras y precisas en contravención al diverso 41 de la Constitución Federal, así como a lo establecido en el numeral 19 de la Constitución local.

Señaló que la relación entre porcentaje de votación respecto del financiamiento obtenido entre un partido local respecto de uno nacional no guarda congruencia, pues uno local recibe mayor beneficio aun cuando haya obtenido menor porcentaje de votación, es decir, que no se ve obligado más allá de obtener resultados sino sólo a conservar el registro para tener mayores beneficios, lo cual resulta contrario a los principios democráticos y de toda contienda electoral.

Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática solicitó que en caso de que se estime que esta causa de pedir es insuficiente para invalidar las normas que se combaten, se tenga a bien realizar una interpretación conforme de las disposiciones que se cuestionan, a efecto de que las normas se interpreten en el sentido de que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen menoscabo alguno a la libertad, pluralidad y democracia.

IV. Acción de inconstitucionalidad 16/2022 (Partido Acción Nacional).

a. Primer concepto de invalidez.

En su primer concepto de invalidez, el partido político señaló que en contravención a lo dispuesto en el tercer y cuarto párrafos, fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal (relacionado con la veda electoral), no se está respetando el alcance de los efectos de la sentencia emitida dentro de la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas, respecto del Código Electoral Local, la reviviscencia de la norma local electoral previa a la expedición del Decreto Número 580 y la orden de no poder modificar la legislación electoral local durante el proceso electoral.

Ello porque el proceso electoral local en el Estado de Veracruz no había concluido, dado que la cadena impugnativa aún se encontraba en proceso y no se habían resuelto todos los asuntos relativos a las elecciones municipales, asimismo, se habían emitido Puntos de Acuerdo en los que se nombran Concejos



Municipales y convocatorias a Elecciones Extraordinarias en los Municipios de Jesús Carranza, Amatitlán, Chiconamel y Tlacotepec de Mejía.

Por otro lado, consideró que no es suficiente para dar validez a la reforma que en el artículo transitorio segundo del decreto impugnado se establezca que las disposiciones entrarían en vigor el día primero de enero del año dos mil veintidós, porque el proceso electoral local no había terminado.

b. Segundo concepto de invalidez.

El decreto impugnado no fue promulgado en el plazo para su implementación a nivel local, conforme a lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el cual establece una prohibición para legislar en materia electoral noventa días antes del proceso respectivo. Ello se traduce en una prohibición legislativa para realizar alguna reforma o modificación sustancial a las normadas electorales, en el caso específico incluso, a partir de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y acumuladas, esa prohibición se extiende hasta el año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021.

Añadió que las bases y forma de otorgamiento del financiamiento público se encuentra regulado en un precepto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó debía seguir vigente hasta la conclusión del proceso electoral, por lo que todos los partidos políticos nacionales y locales debidamente registrados en la entidad sabían la forma en que se otorgaría dicha prerrogativa en el año 2022, bajo las reglas constitucionales y legales previamente establecidas, con lo que se cumpliría y salvaguardaría el principio de certeza en materia electoral, el cual garantiza que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

c. Tercer concepto de invalidez.

El partido accionante consideró que la reducción del 50 % en las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos nacionales con registro local fue indebidamente fundamentada y motivada.



Al respecto, estimó que la fórmula desarrollada por el legislador local, si bien fue realizada con base en su libertad configurativa, no satisface los extremos del principio de equidad, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los Estados tienen libertad configurativa para establecer el financiamiento público para actividades ordinarias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal y 52 de la Ley General de Partidos Políticos; también es cierto que, las entidades federativas tienen esta libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el propio dispositivo constitucional, el cual dispone que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban de manera equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Destacó que la nueva fórmula de distribución del financiamiento local para los partidos políticos nacionales con registro local es diferente a la que hasta la fecha se encontraba en vigor en la entidad y que es idéntica a la fórmula constitucional, y refirió que no se cuestiona la libertad configurativa sino el cómo se llega a establecer que dicha modificación es o no equitativa.

En ese sentido, el partido político accionante propuso responder la siguiente pregunta ¿cómo se llega a la conclusión de que la disminución del 50 % en las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos nacionales con registro local, significa un trato equitativo, ya no del legislador, sino desde la Constitución local?

Sentado lo anterior, argumentó que al disminuir el 50 % del financiamiento para actividades ordinarias, se disminuye en la misma proporción el financiamiento para la obtención del voto y más aún en lo que respecta al financiamiento para actividades específicas, pues la base del cálculo es precisamente la bolsa que se genera a partir de la aplicación de la fórmula que por esta vía se impugna.

En esa línea, consideró que en ninguna parte de la exposición de motivos de la iniciativa o en las consideraciones del dictamen aprobado, se logra esclarecer cómo en vísperas de una elección, el descontar el 50 % de las prerrogativas a los partidos políticos nacionales con registro estatal, es equitativo o no y añadió



que la libertad configurativa local no es suficiente para modificar normas jurídicas arbitrariamente, menos cuando tales normas tienen un contenido de índole presupuestal público, cuyo sentido es la materialización del derecho a ser votado a través de un partido político.

d. Cuarto concepto de invalidez.

El Partido Acción Nacional consideró que hay una doble interpretación violatoria del principio de equidad en el financiamiento para los partidos políticos, previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

A su juicio, con la reforma impugnada cuando haya partidos políticos locales, tendrían que existir dos bolsas económicas; una destinada precisamente a los partidos políticos locales; y la otra a los partidos políticos nacionales con acreditación ante el Organismo Público Local Electoral, ya que se propone aplicar distintas fórmulas para obtener el financiamiento de uno y otro.

Dicha situación, lejos de disminuir, pudiera significar un aumento del recurso público para las prerrogativas de los partidos políticos en el Estado, precisamente porque se generarían dos bolsas económicas, cuyos efectos se traducen en una inequidad en el financiamiento para los partidos políticos nacionales en relación con los partidos políticos locales.

Así, consideró que la materialización de la reforma no evitaría que aumentara el recurso público destinado a los partidos políticos; y por otra parte, si los partidos políticos locales se inconformaran, es posible que los tribunales puedan darles la razón y en efecto se generen dos bolsas para el financiamiento público a los partidos políticos; y esta situación resta certeza a los partidos políticos.

e. Quinto concepto de invalidez.

El partido accionante señaló que el artículo 50, apartado A, en su fracción I, del Código Electoral Local, reformado mediante el Decreto 2 impugnado, es violatorio de lo previsto en los numerales 41, fracción II, inciso c), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, así como del principio de supremacía



constitucional consagrado en el diverso 133, por la violación directa generada al artículo 51.2 inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, el hecho de que el legislador local haya establecido una fórmula de distribución del financiamiento para las actividades específicas de los partidos políticos nacionales con registro local, distinta a la prevista en la Ley General de Partidos Políticos, propicia que los partidos locales obtengan mayor ingreso al que de hecho ya tendrán conforme a la reforma impugnada.

Por otra parte, este trato igualitario afectará aún más los ingresos que por este concepto tiene derecho un partido nacional con registro local, puesto que de la totalidad de la bolsa a distribuir no logrará obtener, en forma equivalente con el texto constitucional federal, lo que le corresponde en virtud de no existir un porcentaje que se distribuya en forma proporcional al número de votos obtenidos en la elección inmediata anterior, tal y como lo establece la Constitución Federal.

El partido político accionante argumentó que el legislador del Estado de Veracruz modificó la forma de distribución del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos para actividades específicas. Ello resulta inconstitucional ya que en dicha legislación se deja de garantizar la distribución equitativa establecida en la Constitución Federal, pues al señalar que el financiamiento para dichas actividades será distribuido de forma igualitaria, trae como consecuencia una disminución de los recursos que de forma equitativa le correspondería al resto de los partidos políticos.

Lo anterior, deja en desventaja a los partidos políticos nacionales con registro local, pues aunado al hecho de que bajará el porcentaje de recursos provenientes del financiamiento para actividades ordinarias; no resulta equitativo en proporción con el esfuerzo e impulso que capitaliza cada partido político en cada contienda electoral, lo que no se garantiza con una distribución igualitaria contraria a lo establecido en la Constitución Federal en los artículos 41, fracción II, inciso c), y 116, fracción IV, inciso g).

Finalmente, el Partido Acción Nacional estimó que es criterio reiterado y vinculante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tratándose de las



reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos relativo al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, debe atenderse de manera sistemática a lo previsto en la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos, donde se detalla explícitamente la forma de calcular dicho financiamiento por todos los Estados de la República cuando se trate de partidos políticos locales. Y si bien es cierto que en cuanto a lo que se regula por los Estados respecto del financiamiento de origen estatal para los partidos políticos nacionales que conserven su acreditación en el Estado; en este supuesto la ley general respectiva, únicamente establece ciertas condicionantes, dejando en libertad de configuración a las entidades para establecer las reglas de su otorgamiento.

V. Acción de inconstitucionalidad 17/2022 (Partido Revolucionario Institucional).

a. Primer concepto de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional argumentó que la reforma impugnada es inconstitucional porque en términos de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas se estableció invalidar el Decreto 580, ante la falta de celebración de la consulta previa a los integrantes de las comunidades indígenas y de comunidades afromexicanas.

En dicha sentencia se ordenó que previo a que en el Estado de Veracruz se pretendiera plantear futuras reformas, adiciones o derogaciones de normas pertenecientes al marco legal que rige los procesos electorales es deber del Congreso Local formular una consulta amplia e informada a los integrantes de los diversos pueblos originarios e incluso que dicha consulta se hacía extensiva a los integrantes de las comunidades afromexicanas que les permita pronunciarse de manera plena e informada respecto de la conveniencia o no de la reforma o reformas planteadas.

En ese sentido, precisó que ni de la lectura a la propuesta de reforma enviada al Congreso del Estado por el gobernador del Estado de Veracruz, ni del dictamen publicado en la Gaceta Legislativa Número 9 se advierte que, respecto de esta misma propuesta se haya celebrado la consulta previa a los pueblos



originarios y a las comunidades afromexicanas con residencia en el Estado, sobre la propuesta de modificar la fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos políticos de esta entidad, lo que sin duda alguna afecta de inconstitucional dicha propuesta, pues no se les tomó en cuenta su parecer de participar en todas las decisiones políticas que pudieran afectar su libre desarrollo.

b. Segundo concepto de invalidez.

El partido accionante argumentó que la reforma impugnada vulnera el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto constitucional (veda electoral), relacionada con el diverso 169 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (duración del proceso electoral).

Lo anterior con base en que las autoridades legislativa y ejecutiva estatales, además de que no observaron lo resuelto en la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad número 148/ 2020 y sus acumuladas y la diversa 241/ 2020 y sus acumuladas, precisadas en el concepto de invalidez anterior, tampoco observaron lo señalado en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece: "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

En ese sentido, el proceso electoral de mérito para la renovación de los integrantes del Congreso del Estado y los integrantes de los Ayuntamientos no había concluido en la fecha en la que el Congreso del Estado aprobó el Decreto Número 2 que reforma el artículo 50 del Código Electoral del Estado, esto es el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, así como tampoco en la fecha de la publicación del citado Decreto, veintiocho de diciembre del año dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial del Estado, lo que hace inconstitucional la reforma, pues cualquier modificación al marco legal en materia electoral, sólo podría realizarse una vez concluido el proceso electoral en el que éstas hayan sido aplicadas



En apoyo a lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional citó lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada, en cuanto a que un proceso electoral concluye con la etapa de resultados y la declaración de validez de las elecciones correspondientes y se encuentra constituido con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto Nacional Electoral, o bien, con las resoluciones que pronuncien, en última instancia, el Tribunal Electoral Local o las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dando con ello certeza, firmeza y definitividad a dicha etapa, misma que es generada por la emisión de las resoluciones correspondientes, respecto a los cómputos o declaraciones realizados por la autoridad administrativa electoral encargada de organizar y validar los comicios.

Por otro lado, el partido accionante estimó que la reforma impugnada constituye una modificación de carácter sustancial que no podía realizarse noventa días antes o durante el proceso legislativo porque la negación del financiamiento público que legalmente les corresponda, aunque sea en los años en que no hay elecciones, se puede constituir en una causa o motivo decisivo para que no puedan realizar actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos o no las puedan llevar a cabo de la manera más adecuada, y esto puede traer como repercusión su debilitamiento y, en algunos casos, llevarlos hasta su extinción, lo que les impediría llegar al proceso electoral o llegar en mejores condiciones al mismo.

Finalmente, el partido accionante estableció que la reducción del financiamiento público en un 50 % para los partidos políticos nacionales con registro local trae como consecuencia que se violenten sus derechos como entes de interés público de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanos el de hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, en términos de lo que también señala el artículo 41, fracción I, de Constitución Federal.

c. Tercer concepto de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional consideró que la reforma es inconstitucional, porque el artículo 50 del Código Electoral Local transgrede lo



establecido en el numeral 116, segundo párrafo, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual establece que el financiamiento se debe fijar de conformidad con las bases establecidas en dicha Constitución Federal y en las leyes generales en la materia.

También precisó que la reforma propuesta se aparta de la aplicación de las bases constitucionales, pues establece una forma de asignar financiamiento a los partidos políticos en la entidad que difiere de las bases constitucionales, lo cual rompe con el principio de equidad, pues se estaría tratando en forma desigual a los partidos políticos nacionales con registro local.

Por otro lado, consideró que si bien las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de configuración que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Constitución Federal; por lo tanto, la reforma impugnada por esta vía se aparta significativamente de los parámetros constitucionales.

Finalmente, el instituto político consideró que la reducción que se estableció en el Decreto que se impugna, es desproporcionada y carece de razonabilidad, pues del 65 % reduce al 32.5 % el financiamiento mencionado por lo que se debe declarar su inconstitucionalidad y por ende su invalidez.

d. Cuarto concepto de invalidez.

El Partido Revolucionario Institucional estimó que es indebido e inconstitucional que en el apartado A, fracción I, del numeral 50 del Código Electoral del Estado de Veracruz se disminuya el porcentaje del 65 % a un 32.5 % de la Unidad de Medida de Actualización vigente, para efectos de realizar el cálculo para asignar financiamiento público a los partidos políticos nacionales, pues dicho porcentaje no se ajusta a la base constitucional prevista en el artículo 41 de la Constitución Federal y reiterada en el diverso 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, argumentó que al legislador local le está prohibido reducir el financiamiento en un 50 % (al bajar a 32.5 % el 65 %), pues ello resulta



contrario al parámetro de control que dispone la Constitución Federal en su artículo 41, segundo párrafo, fracción II, segundo párrafo, inciso a), por lo que debe entenderse que mientras exista aquella base constitucional, el porcentaje fijado en la norma local resulta desproporcional, inconstitucional e ilegal.

Con base en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, el partido accionante señaló que al reducir el financiamiento público, para actividades ordinarias en un 50 %, no sólo en los años en que no haya proceso electoral, sino también cuando existan elecciones, además de que se contrarían las bases establecidas en los artículos 41, segundo párrafo, fracción II, segundo párrafo, inciso a) y 116, segundo párrafo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 50, fracción I, y 51, párrafo 1, apartado a), fracciones I y II, de la Ley General de Partidos Políticos, mismos que establecen como base para el financiamiento de las actividades ordinarias un 65 %, y que ahora, con motivo de las reformas al numeral 50 del Código Electoral Local, se redujo a un 32.5 %, es claro que se vulneran las bases constitucional y legal que se habían venido aplicando en el Estado de Veracruz tanto para asignar el financiamiento para actividades ordinarias como para actividades específicas, como entidades de interés público.

e. Quinto concepto de invalidez.

El partido accionante señaló que la reforma al artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral Local, relacionada con los preceptos transitorios segundo y tercero del Decreto de reformas Número 2, que se combate a través de la presente demanda, vulneran flagrantemente en perjuicio de los partidos políticos nacionales las bases constitucionales que permiten el acceso al financiamiento público de los partidos políticos nacionales como "entes de interés público" que se encuentran contempladas en las fracciones I y II, inciso a), del artículo 41 de la Constitución Federal, pues están siendo aplicadas a los partidos nacionales con acreditación ante el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz desde el mes de enero de dos mil veintidós, violando con ello la garantía constitucional de irretroactividad de la ley contenida en el diverso 14 de la Constitución Federal.



En su concepto, la modificación de la fórmula para calcular la asignación del financiamiento a los partidos políticos nacionales que está siendo aplicada en el Estado de Veracruz a partir del mes de enero del año dos mil veintidós afecta a los partidos políticos nacionales, ya que no obstante que éstos participaron en la última elección local y conservaron su acreditación ante la autoridad electoral local, con lo cual obtuvieron el derecho para poder intervenir en el proceso comicial siguiente conforme a las bases constitucionales y legales previamente establecidas, además de que por los votos obtenidos en esa última elección, también adquirieron el derecho a que les fueran asignados recursos públicos en un 70 % proporcional a los mismos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, para las actividades específicas y para gastos de campaña.

Todo lo anterior de acuerdo al último porcentaje de votos obtenido, en acatamiento al diseño constitucional establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, por lo que es evidente que la aplicación de la reforma en forma retroactiva modifica en perjuicio de los partidos políticos nacionales la asignación del financiamiento público correspondiente al año 2022, al aplicar la modificación de la fórmula de manera inmediata a la entrada en vigor de las reformas al Código Electoral Local.

También, al establecerse en los artículos transitorios de la reforma al numeral 50 del Código Electoral Local que la modificación a la fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos políticos nacionales tenía que ser aplicado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, concluyó que dicha situación genera la aplicación del nuevo marco normativo en forma retroactiva, en perjuicio de los partidos políticos nacionales, debido a que la asignación del financiamiento público ordinario que se acordó otorgar por parte del Consejo General del Organismo Público Electoral de Veracruz desde el mes de agosto de 2021 se deriva de su participación en el "último proceso local" y "por haber alcanzado el porcentaje de votación exigido en las bases constitucionales previstas en la base II del artículo 41 de la Constitución Federal".

De ahí que tales derechos adquiridos obliguen a observar que la reforma al artículo 50 del Código Electoral Local, relacionada con lo dispuesto en los preceptos segundo y tercero transitorios, hacen que dicha modificación afecte situaciones creadas con base en normas legales válidas y vigentes con anterioridad



a su expedición, además de que se están cambiando situaciones que ya no pueden ser modificadas con la promulgación de esta nueva ley, aun cuando también puedan llegar a ser consideradas como válidas y vigentes.

3. Admisión, acumulación y trámite. Mediante acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 3/2022; asimismo, por proveídos de veintiocho de enero de dos mil veintidós, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 8/2022 y 10/2022; y por auto de dos de febrero de dos mil veintidós ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 16/2022 y 17/2022.

4. En atención a que en dichas acciones existe identidad en la legislación impugnada, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó **acumular** los expedientes y, de conformidad con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf** como instructora en todas las acciones de inconstitucionalidad referidas.

5. Debido a lo anterior, en primer término y por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda identificada bajo el expediente 3/2022 y ordenó (i) requerir al Partido del Trabajo para que precisara si además de la acción de inconstitucionalidad electoral, pretende promover o interponer algún otro medio de defensa; (ii) dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz para que rindieran sus informes y requerirlos para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México; (iii) requerir al Poder Legislativo del Estado de Veracruz para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada; (iv) requerir al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz para que remitiera copia certificada o el original del Periódico Oficial de Gobierno de la entidad; (v) dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que consideraran pertinente; (vi) solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; (vii) requerir al Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes del Partido del Trabajo, su registro



vigente, así como que informara sobre los representantes e integrantes de los órganos de dirección nacional; y, (viii) requerir al Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

6. En segundo término, mediante acuerdo de tres de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite las demandas identificadas bajo los expedientes 8/2022 y 10/2022, y ordenó (i) dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz para que rindieran sus informes y requerirlos para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México; (ii) dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que consideraran pertinente; (iii) solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, (iv) requerir al Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes de los partidos accionantes, sus registros vigentes e informara sobre los representantes e integrantes de los órganos de dirección nacional, respectivamente.

7. Y en tercer término, por proveído de nueve de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite las demandas identificadas bajo los expedientes 16/2022 y 17/2022, y ordenó (i) dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz para que rindieran sus informes y requerirlos para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México; (ii) dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que consideraran pertinente; (iii) solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, (iv) requerir al Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes de los partidos accionantes, sus registros vigentes e informara sobre los representantes e integrantes de los órganos de dirección nacional, respectivamente.

8. Atento a lo anterior, por escrito presentado el once de febrero de dos mil veintidós ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Partido del Trabajo, por conducto de los integrantes de su Comisión Coordinadora Nacional, aclaró que su intención sólo es promover la acción de



inconstitucionalidad relativa al expediente 3/2022. Lo cual fue acordado de conformidad en auto de cuatro de marzo de este año.

9. Informes del Poder Ejecutivo y Congreso del Estado de Veracruz.

En sus informes, el Poder Ejecutivo y el Congreso, ambos del Estado de Veracruz, expusieron lo siguiente:

a. Poder Ejecutivo local.

En primer término, el Poder Ejecutivo local consideró que los conceptos de invalidez planteados carecen de argumentos reales, veraces y concretos respecto de la norma impugnada.

Apuntó que la ineficacia de los argumentos vertidos por los partidos políticos accionantes se sostiene porque se basan en cuestiones subjetivas y que no se constriñen a dilucidar o advertir contrariedad a la Constitución Federal, ni a las leyes que de ella emanan, máxime que el artículo impugnado está en estricto apego a los cuerpos normativos que regulan la materia electoral.

Sostuvo que contrario a la pretensión de los partidos políticos accionantes, en este caso quienes promueven el medio de control constitucional en el que se actúa no participarán en el proceso local extraordinario de dos mil veintidós y, por tanto, el desarrollo de la jornada comicial extraordinaria no les causa alguna afectación.

En ese sentido, argumentó que al no depender los partidos políticos nacionales con registro estatal del financiamiento público para actividades ordinarias durante el proceso electoral extraordinario de dos mil veintidós no se surten los extremos para que el legislador local deba estar sujeto a las reglas y principios previstos en materia electoral, específicamente a que las normas relativas deben ser expedidas al menos noventa días antes del proceso electoral de que se trate.

En ese orden de ideas, indicó que este caso trata sobre una elección municipal extraordinaria y al no haberse realizado alguna modificación legal fundamental no se evidencia la contravención a lo que mandata la Constitución Federal y las leyes generales que de ella emanan.



Por otro lado, estimó que la reforma impugnada no influye de manera negativa en la substanciación del proceso electoral extraordinario pues no se está excluyendo del Código Electoral Local algún derecho u obligación de hacer o no hacer para efectos del proceso electoral extraordinario porque el código referido sigue protegiendo los principios de equidad, así como lo atinente al financiamiento público a los partidos políticos nacionales con registro estatal para gastos de campaña.

En otro tema, destacó que los partidos políticos nacionales tienen un mayor ingreso proveniente del orden federal y estatal por concepto de prerrogativas y financiamiento público para gastos de campaña, no así los partidos políticos estatales que sólo tienen el ingreso estatal.

Así, el Poder Ejecutivo Local consideró ineficaces los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos al pretender tildar de inequitativa las bases planteadas a la reforma impugnada, no obstante que el parámetro establecido en el Código Electoral Local no transgrede ningún principio constitucional en materia electoral porque los promoventes alegan inequidad sin desvirtuar cuestión alguna que afecte la operatividad y funcionamiento de los partidos políticos nacionales y que puede trascender al plano de una contienda electoral al intentar impugnar además el artículo 51 del referido código comicial.

En otro tema, respecto de la reviviscencia de las normas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválidas en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas, el Poder Ejecutivo Local destacó que tratándose de actos en los que la Suprema Corte no se pronunció o determinó su sobreseimiento existe la posibilidad de que los mismos puedan ser combatidos a través de un posterior medio de control constitucional. Como apoyo a lo anterior, citó la tesis P./J. 47/2008 del Pleno de la Suprema Corte de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ."

Con base en lo anterior, si en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas se determinó sobreseer respecto del artículo 50 del Código Electoral Local en ese medio de control no hubo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de dicho precepto por lo que no es correcto lo alegado en el sentido de que se está dando vida a normas declaradas inconstitucionales.



Por otro lado, estimó inatendible el argumento relacionado con que la norma impugnada fue emitida dentro del proceso local electoral ordinario dado que el hecho de que dicha norma no fue supuestamente publicada con la debida anticipación, pues existe criterio establecido por la Suprema Corte sobre la excepción al principio que establece que las normas electorales deben ser expedidas al menos noventa días antes del proceso electoral de que se trata, ordinario o extraordinario.

Entonces, al no haberse efectuado una modificación legal fundamental al Código Electoral local que pudiera influir de una forma u otra en el proceso electoral extraordinario que inició el cinco de enero de dos mil veintidós, no se violó lo dispuesto por la Constitución Federal ni las leyes electorales.

Por otra parte, consideró inatendible el concepto de invalidez relacionado con la omisión de haber realizado la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas respecto del financiamiento a los partidos políticos nacionales con registro estatal.

Lo anterior es así, porque con la reforma impugnada no se advirtió que se trastocuen, vulneren o transgredan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas ni mucho menos que el financiamiento para actividades ordinarias a los partidos políticos nacionales con registro estatal afecte o vincule a los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

Finalmente, estimó que en este caso no se actualiza una circunstancia que implique una vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas con la reforma impugnada por lo que se solicitó declarar inoperante el argumento planteado por el Partido Revolucionario Institucional.

b. Congreso Local³

En el informe del Legislativo Local atinente a las acciones de inconstitucionalidad 16/2022 y 17/2022, el Congreso Local señaló que la reforma legal tiene

³ Es importante hacer notar que el órgano Legislativo Local rindió de forma extemporánea los informes sobre las acciones de inconstitucionalidad 3/2022, 8/2022 y 10/2022; según se advierte en el Acuerdo



como finalidad continuar con el cuidado estricto de los recursos fiscales correspondientes a la Hacienda Estatal, con la finalidad de cumplir con el criterio de racionalidad y de estricta disciplina financiera, establecido en el artículo 72, tercer párrafo, de la Constitución Política Local; y que sirven para sustentar los gastos que, entre otros, se destinan a los partidos políticos nacionales en la entidad, como ya se ha hecho antes en otras entidades federativas, la reforma consistente en que a los partidos políticos locales se les mantenga el porcentaje para el cálculo del financiamiento público que dispone el numeral 51 de la Ley General de Partidos Políticos, en tanto que, en ejercicio de la reserva y libertad configurativa correspondiente a los Estados de la República, es perfectamente constitucional y legal adecuar el porcentaje que reciben los partidos políticos nacionales en cada entidad federativa.

En ese sentido, se estimó que en las normas constitucionales federales atinentes al financiamiento público que tienen derecho a recibir los partidos políticos, como entidades de interés público, sólo existen reglas expresas para la procedencia de dicho financiamiento y para la determinación de los montos económicos a distribuir para el caso de los partidos políticos, pero únicamente tratándose de financiamiento público federal, consistentes dichas reglas en que se cumpla el requisito de mantener el registro después de cada elección.

Las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa, en lo referente al establecimiento de reglas para la determinación del financiamiento público local para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales, en términos del transcrito y analizado artículo 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y toda vez que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra de reformas legales en la materia en los Estados de Tabasco y Jalisco, en las que, a juicio del iniciante, se confirma la posibilidad de que las

de cuatro de marzo de dos mil veintidós. Dicho proveído fue controvertido por el Congreso del Estado de Veracruz vía el recurso de reclamación 66/2022-CA y fue resuelto el veintisiete de abril de este año por unanimidad de votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de desechar el recurso por improcedente. Debido a esto, no se reproduce en este apartado el contenido de esos informes.



entidades federativas establezcan reglas diferenciadas para determinar el financiamiento público estatal destinado a los partidos políticos locales.

En consecuencia, ante la libertad de configuración de la que gozan las entidades federativas, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el numeral 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate; a su juicio son infundados los conceptos en los que se aduce violación a lo dispuesto en tales preceptos e incluso al artículo 51 de la aludida ley general, en tanto dicho precepto se refiere exclusivamente al financiamiento público de los partidos locales y, al financiamiento público federal para los partidos nacionales que contienden en elecciones federales.

Finalmente, en vista de lo previsto en el artículo cuarto transitorio, respecto de la estimación del impacto presupuestario de reformar el numeral 50 del Código Electoral para el Estado, la Comisión dictaminadora, en su momento solicitó por escrito la información correspondiente a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, resultando que, tomando en cuenta la modificación a la fórmula para calcular el monto del financiamiento de Partidos Políticos Nacionales con financiamiento local, pasando del 65 % al 32.5 % del valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente, la cual reduce en \$176'217,393.00 (Ciento setenta y seis millones doscientos diecisiete mil trescientos noventa y tres pesos 98/100 M.N.) dicho financiamiento público, se identificó que dicha modificación se reflejara en una disminución al rubro de Transferencias Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas en el presupuesto del Organismo para quedar en \$212'845,655.02 (Doscientos doce millones ochocientos cuarenta y cinco mil seiscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.). Lo anterior, revela la importancia de la reforma en función de su impacto presupuestario favorable para las finanzas públicas estatales, que permitiría eficacia y reorientación del gasto público, bajo la premisa de atender las demandas prioritarias en aquello que fomente el desarrollo social y económico de la entidad veracruzana.

El Congreso Local señaló que por cuanto hace a los argumentos del Partido Acción Nacional en sus conceptos de invalidez primero y segundo, así como



los argumentos del Partido Revolucionario Institucional en su segundo concepto de invalidez, versan sobre que el proceso electoral local en el Estado de Veracruz, aún no concluye puesto que la cadena impugnativa aún se encuentra en proceso y no se han resuelto todos los asuntos relativos a las elecciones municipales; no siendo suficiente que en un artículo transitorio refieran que el Decreto entrará en vigor el primero de enero de dos mil veintidós, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales; argumentan violación el tercer y cuarto párrafos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones de inconstitucionalidad; indicó que estos argumentos resultan falsos e infundados.

Apuntó que con la reforma no se eliminan elementos que en materia electoral tenga prohibido modificar el Congreso Local, no se está excluyendo de dicho cuerpo normativo un derecho u obligación de un hacer o un no hacer para efectos del proceso local electoral extraordinario. En principio porque el citado código electoral sigue velando por los principios de equidad en las contiendas electorales, así como lo atinente al financiamiento público a los partidos políticos nacionales con registro estatal para gastos de campaña, pues están acordes, insistió, a lo que mandata la Norma Fundamental y la ley general que regula a los partidos políticos, lo que implica que siguen intocados los derechos de los actores políticos que tendrán participación en la contienda local electoral extraordinaria 2022. Debido a lo anterior, es evidente lo infundado de los conceptos de invalidez vertidos por los partidos políticos, respecto a la violación que señalan al numeral 105 en su fracción II constitucional.

Por otro lado, los conceptos de invalidez señalados por el Partido Acción Nacional en su concepto tercero; así como del Partido Revolucionario Institucional en su tercer concepto de invalidez; dado que versan sobre la misma temática, es decir, reclamaron la invalidez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para Estado de Veracruz, por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico constitucional por restringir o disminuir las prerrogativas y financiamiento público de manera equitativa al apartarse de los principios de equidad e igualdad, fundamentados por los numerales 41, Base II y 116 constitucionales; argumentos que, señaló el Legislativo Local, resultan infundados por las siguientes razones:



No existe obligación por parte de las Legislaturas de adoptar bases o porcentajes específicos respecto al financiamiento público local a partidos políticos nacionales. Se citó como aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas, que dio lugar al criterio de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, QUE PREVEÉ LOS TIPOS DE FINANCIAMIENTO A QUE TENDRÁN ACCESO, NO ES INCONSTITUCIONAL."

Así pues, al regular aspectos relacionados con el financiamiento público de los partidos políticos locales, las entidades federativas deben atender a lo dispuesto en la Constitución General y en la Ley General de Partidos Políticos; sin embargo, ello no impide a las entidades federativas reducir dicho financiamiento en casos en que los partidos políticos incumplan con sus fines constitucionales.

El Congreso Local modificó la forma de distribución del financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos para actividades específicas, para que en su totalidad se distribuyera igualitariamente. Con base en lo anterior, se entiende que el Decreto 2 no es retroactivo, ya que no obliga a los partidos a revertir lo dispuesto, sino que al adquirir vigencia cumplan con la norma; máxime que los presupuestos no son inamovibles, se pueden ajustar a las necesidades de la sociedad.

Al respecto, indicó que se advierte que el financiamiento público cuya distribución se cuestionó por los actores, es el destinado a la realización de actividades de carácter específico el cual, en términos de los artículos 41, Base II, inciso c), de la Constitución General y 51, numeral 1, inciso c), fracciones I y II, de la Ley General de Partidos Políticos, únicamente puede destinarse a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales de los partidos políticos.

En ese sentido, el legislador federal consideró que este tipo de financiamiento debía ser aplicado a un destino específico sin que pueda ser desviado de su fin. Ello significa que el financiamiento para actividades específicas no puede ser utilizado para actividades propias de otro tipo de financiamiento como sería,



por ejemplo, la promoción del voto, actividad que debe realizarse con recursos de financiamiento de campaña o de obtención del voto.

La distribución del financiamiento para actividades específicas de forma igualitaria, tal como lo dispone la Constitución Local, no compromete la relación directa que existe entre las actividades que desarrollan los partidos políticos en cumplimiento de sus fines y las prerrogativas a las que tienen derecho.

En otro tema, por lo que hace a los argumentos del Partido Revolucionario Institucional en sus conceptos de invalidez cuarto y quinto, toda vez que versan sobre la misma temática, es decir, la invalidez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para Estado de Veracruz, por considerarlo contrario al Ordenamiento Jurídico Constitucional, al legislar sobre financiamiento público apartándose de los principios fundamentados y de retroactividad de ley establecidos por los numerales 14 y 41 constitucional y 51 de la Ley General de Partidos Políticos; estos argumentos resultan falsos e infundados por las siguientes razones:

Resulta falsa la premisa de que la reforma a través del Decreto Número 2 constituya una norma retroactiva, pues evidentemente es acorde a lo mandado por la Constitución; no puede considerarse retroactiva por diversas razones, una de ellas lo es, que la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, pero en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente existe la obligación de otorgarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

Finalmente, en términos del artículo 50, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, éstos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el diverso 41, Base II, de la Constitución Federal, así como de acuerdo con lo dispuesto en las normas relativas locales.

El artículo 52 de la ley general en cita, preceptúa que para que un partido político nacional cuente con recursos locales, éste deberá haber obtenido el tres



por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate; y que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicho porcentaje se establecerán en las legislaciones locales respectivas, por lo que, se deja en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas de su otorgamiento.

En otro apartado, por cuanto hace a los argumentos del Partido Revolucionario Institucional en su primer concepto de invalidez, toda vez que considero que es un deber del Congreso Local como parte esencial del proceso legislativo, formular una consulta amplia e informada a los integrantes de los diversos pueblos originarios que cohabitan en la entidad e, incluso, de dicha consulta se hacía extensiva a los integrantes de las comunidades afromexicanas también con residencia en el Estado, que les permita pronunciarse de manera plena e informada respecto de la conveniencia o no de la reforma planteada; estos argumentos resultan falsos e infundados por las siguientes razones:

Es claro y evidente que no es requisito para la reforma planteada a través del Decreto Número 2, que reforma el artículo 50, apartado A, en su fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, formular una consulta amplia e informada a los integrantes de los diversos pueblos originarios que cohabitan en la entidad e, incluso, que dicha consulta se haga extensiva a los integrantes de las comunidades afromexicanas también con residencia en el Estado.

Toda vez que, a juicio del Legislativo Local, es claro que en el caso que nos ocupa, el Decreto Número 2, no afecta derechos colectivos, y es aplicable –en su caso– para reformas constitucionales, y no para leyes secundarias como lo es el Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. De lo que se desprende lo infundado del argumento vertido por el partido promovente.

10. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por proveído de cuatro de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora acordó la recepción de las opiniones que emitió el catorce y veintidós de febrero de esta anualidad la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales en esencia contienen lo siguiente:



En relación con el presunto incumplimiento a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas, aplicable para el Estado de Veracruz y la obligación de realizar una consulta previa e informada a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, la Sala Superior estimó que es innecesaria una opinión especializada, porque el tema no es exclusivo del derecho electoral, sino que se trata de definir los alcances de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas.

Por lo que hace a la violación al penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional derivada de que al momento de legislar el decreto impugnado, el proceso electoral estatal todavía no concluía, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que en este caso no se actualiza la prohibición constitucional, porque si bien el Decreto de reforma se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz el martes veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, es decir, dos días antes de que se resolvieran en definitiva todos los medios de impugnación relacionados con el proceso electoral intermedio de dos mil veintiuno en esa entidad federativa, lo que ocurrió el jueves treinta de diciembre, lo cierto es que la reforma en modo alguno surtió sus efectos en ese proceso electoral.

Ello porque el artículo segundo transitorio de la reforma prevé que el decreto entraría en vigor el primero de enero de dos mil veintidós.

Por otra parte, no existe en el Estado de Veracruz algún proceso electoral local ordinario dentro de los noventa días siguientes a que entró en vigor la reforma, por lo que es claro que no se transgrede la prohibición constitucional de emitir modificaciones legales fundamentales antes de noventa días del inicio del proceso electoral o durante éste.

En cuanto a la violación al artículo 116 constitucional y a los principios de equidad y supremacía constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que es constitucional, porque los Congresos de las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales con registro local.



Al respecto, consideró relevante que, tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la Ley General de Partidos Políticos establece reglas precisas para su otorgamiento; sin embargo, en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente prevé la obligación de otorgarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

Por tanto, el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos no es aplicable para definir el monto del financiamiento de los partidos políticos nacionales, con registro local, dado que existe en ese aspecto libertad configurativa de los Estados.

En las acciones de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, correspondientes al Estado de Jalisco, así como en las acciones de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas relacionadas con Tabasco, la Suprema Corte resolvió que las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que conserven su registro en las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 52 de la propia Ley General de Partidos Políticos.

11. Pedimento de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión.

12. Informe del Instituto Nacional Electoral. Por escrito recibido el once de febrero de dos mil veintidós, el director jurídico del Instituto Nacional Electoral remitió los estatutos, el registro vigente y los nombres de quienes presiden e integran los respectivos Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos políticos accionantes.

13. Informe del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz e inicio del proceso electoral. Por escrito recibido el quince de febrero de dos mil veintidós, el secretario ejecutivo del Organismo Público Electoral de Veracruz informó que el próximo proceso electoral ordinario local iniciará en los primeros **diez días de noviembre del año dos mil veintitrés**, proceso que



renovará la gubernatura del Estado de Veracruz y las cincuenta diputaciones que integran el Congreso Local.

14. También informó que, derivado del proceso electoral ordinario local 2020-2021 y por mandato jurisdiccional, el Congreso del Estado de Veracruz emitió los decretos 218, 219, 223 y 224, en los que se expidieron las convocatorias para la celebración de las elecciones extraordinarias en los Ayuntamientos de Chiconamel, Jesús Carranza, Amatitlán y Tlacotepec de Mejía, mismas que iniciaron su proceso el cinco de enero de dos mil veintidós.

15. Alegatos. Por escrito recibido el cuatro de abril de dos mil veintidós, el delegado del Partido de la Revolución Democrática rindió los alegatos que estimó pertinentes.

16. Mediante escrito recibido el cuatro de abril de dos mil veintidós, el delegado del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave formuló los propios.

17. Y por escrito recibido el once de abril de dos mil veintidós, la representante legal del Congreso del Estado de Veracruz rindió los alegatos correspondientes.

18. Cierre de la instrucción. El quince de julio de dos mil veintidós, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA.

19. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ y 10, fracción I, de la 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: ...



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ porque los partidos políticos accionantes plantean una posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto Número 2 por el que se reformó el artículo 50 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

20. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.

21. Esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de la norma general que es materia de la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, conforme al 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.⁶

22. Así, de una revisión de los conceptos de invalidez de los partidos políticos promoventes se advierte que lo aquí impugnado es el Decreto Número 2, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el cual se reformó el artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz. A efecto de contextualizar el precepto impugnado, véase la tabla siguiente:

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

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;"

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

⁶ "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;"



Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Normatividad anterior a la reforma impugnada ⁷	Norma posterior a la reforma y que aquí se impugna
<p>Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:</p> <p>A. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente:</p> <p>I. Multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización vigente;</p>	<p>Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:</p> <p>A. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente:</p> <p>I. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente. ...</p>

Transitorios

Primero. Publíquese en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁷ Cuya reviviscencia se determinó por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020.



Segundo. El presente decreto entrará en vigor el día 1o. de enero del año 2022, salvo en lo previsto en el artículo tercero transitorio siguiente, que iniciará su vigencia el día de la publicación de este Decreto en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Tercero. Al efecto, la Comisión Permanente de Hacienda del Estado del Congreso del Estado deberá prever en el dictamen con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2022 y, en su caso, el Pleno del Congreso del Estado, los ajustes presupuestales pertinentes, a fin de materializar las disposiciones del presente Decreto. Igualmente, se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado a efectuar o implementar los ajustes necesarios para el debido cumplimiento de este Decreto.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente decreto.

23. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

III. OPORTUNIDAD.

24. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, **con la precisión de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles**, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

25. En este caso, el Decreto Número 2 fue publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno en el medio oficial local; así, el plazo para su impugnación transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno al

⁸ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



veintisiete de enero de dos mil veintidós. En consecuencia, las acciones de inconstitucionalidad son oportunas al haberse presentado antes del vencimiento del plazo.

Partido político	Fecha de presentación
Partido del Trabajo	Veinte de enero de dos mil veintidós
Partido Verde Ecologista de México	Veinticuatro de enero de dos mil veintidós
Partido de la Revolución Democrática	Veintiséis de enero de dos mil veintidós
Partido Acción Nacional	Veintisiete de enero de dos mil veintidós
Partido Revolucionario Institucional	Veintisiete de enero de dos mil veintidós

26. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

IV. LEGITIMACIÓN.

27. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales y locales o sólo estas últimas, según corresponda. Por su parte, el numeral 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ establece que se considerarán parte

⁹ Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



demandante en las acciones promovidas contras leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, cuando así corresponda.

28. Sobre esa base, una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuenta con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

29. En este caso, este Tribunal Pleno considera que los demandantes han acreditado su legitimación para promover las demandas que dan lugar al presente asunto.

30. Se sostiene lo anterior, porque de las constancias que obran en autos se advierte que los demandantes son partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias a efecto de impugnar la norma electoral que ya ha sido precisada previamente.

31. En efecto, por lo que hace al **Partido del Trabajo**, el escrito de demanda fue firmado por Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez, en su carácter



de integrantes de la Comisión Coordinadora del instituto político referido. Debe precisarse que de ese escrito también se advierte que, aunque fueron asentados sus nombres en la demanda, no obra la firma de Ricardo Cantú Garza ni de Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, como integrantes de dicha Comisión.

32. No obstante esto último, está acreditada la legitimación de los promoventes y el registro ante la autoridad electoral; ello debido a que en autos obra el oficio INE/DJ/1539/2022, signado por el director jurídico del Instituto Nacional Electoral, del cual se desprende que efectivamente esas personas forman parte de la Comisión Coordinadora del Partido del Trabajo, quienes al actuar como mayoría¹⁰ ejercen la representación política y legal de ese instituto político, en términos de los artículos 43 y 44, inciso a), del estatuto de dicho partido político.¹¹

33. En relación con el **Partido Verde Ecologista de México**, éste se encuentra registrado ante la autoridad electoral y el escrito de demanda fue firmado electrónicamente por Raúl Servín Ramírez, en su carácter de representante legal de dicho instituto político, lo cual es corroborado en el oficio INE/DJ/1540/2022, signado por el director jurídico del Instituto Nacional Electoral y del instrumento notarial trece mil doscientos nueve (13,209), tirado ante la fe del notario público

¹⁰ Firmaron la demanda doce de diecisiete integrantes.

¹¹ "Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete integrantes, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno del mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

"Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, laboral, mercantil, civil, financiero, político, electoral, administrativo, patrimonial y otros, y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandatary conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas."



número 52 del Estado de México, donde consta el poder general para pleitos y cobranzas que otorgó ese partido político al signante de la demanda; esto último a través de Pilar Guerrero Rubio y Gabriela Aguilar García, la primera como secretaria ejecutiva y la segunda como secretaria técnica del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, donde expresamente lo facultaron para interponer toda clase de acciones y representar al partido ante toda clase de autoridades, incluida esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

34. Atento a lo anterior, se presume la legitimación del signante de la demanda, de conformidad con la última parte del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria¹² porque, de acuerdo con la certificación hecha el once de febrero de dos mil veintidós por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, se advierte que ahí se hizo constar que como parte de la integración actual del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México se encuentran Pilar Guerrero Rubio, quien funge como secretaria ejecutiva, y Gabriela Aguilar García, como secretaria técnica.¹³

35. Al respecto, debe decirse que de acuerdo con los artículos 19, primer párrafo, y 22, fracción I, inciso g), subinciso 4, del Estatuto del Partido Verde Ecologista de México,¹⁴ la dirección de ese partido está a cargo del Comité

¹² 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."

¹³ Esta misma determinación fue adoptada en idénticas circunstancias al resolver la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y sus acumuladas 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020. Sentencia emitida por el Pleno de este Alto Tribunal. Ponente: Javier Laynez Potisek, 18 de febrero de 2021.

¹⁴ Artículo 19. El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano de administración del Partido que tiene en la esfera de su responsabilidad la ejecución de las acciones y programas que ordene la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional; tiene a su cargo la dirección y operación del Partido en todo el país; el Comité Ejecutivo Nacional tendrá carácter de permanente."

"Artículo 22. Del secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

"1. Facultades y atribuciones del secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional: ...



Ejecutivo Nacional y su representación legal la tienen mancomunadamente el secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, quienes tienen la posibilidad de otorgar poderes generales o especiales.

36. Lo anterior, ya que el último párrafo del artículo 62 de la ley reglamentaria remite a los dos primeros párrafos del artículo 11 del mismo ordenamiento para determinar la legitimación procesal de los partidos políticos,¹⁵ cuya interpretación se debe realizar de forma flexible para no convertir las normas legales en obstáculos para acceder a la justicia, aplicando por analogía el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 52/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE."¹⁶

37. Por lo que corresponde al **Partido de la Revolución Democrática**, el escrito de demanda fue presentado por José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del Partido de la

"g). Tendrán mancomunadamente, la representación legal del Partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente: ...

"4. Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos."

¹⁵ **Artículo 62.** ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

¹⁶ Tesis P./J. 52/2003: "Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057, registro digital: 183319.



Revolución Democrática, y este último cuenta con el registro ante la autoridad electoral lo que así se advierte en el oficio INE/DJ/1540/2022, signado por el director jurídico del Instituto Nacional Electoral y el contenido del artículo 39, apartado B, fracciones IV y V, del Estatuto del Partido Político de la Revolución Democrática.¹⁷

38. En lo atinente al **Partido Acción Nacional**, el escrito fue presentado por Marko Antonio Cortés Mendoza en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo del referido partido político, que se encuentra registrado ante la autoridad electoral, lo que es corroborado por el oficio INE/DJ/1746/2022, signado por el director jurídico del Instituto Nacional Electoral y lo establecido en el artículo 57, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional.¹⁸

39. Por lo que se refiere al **Partido Revolucionario Institucional**, el escrito de demanda fue presentado electrónicamente por Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo de dicha asociación registrada ante la autoridad electoral, lo que es referido en el oficio INE/DJ/1746/2022, signado por el director jurídico del Instituto Nacional Electoral, y lo establecido en el artículo 89, fracción XIII, del Estatuto del Partido Revolucionario Institucional.¹⁹

¹⁷ "Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

" ...

"Apartado B

"De la Presidencia Nacional

" ...

"IV. Representar legalmente al partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al Pleno un informe trimestral de las actividades al respecto;

"V. Ser el representante del partido ante organismos o cualquier organización nacional e internacional."

¹⁸ "Artículo 57.

"La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos estatutos."

¹⁹ "Artículo 89. La persona titular de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:

" ...

"XIII. Representar al Partido ante personas físicas y morales, ante toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con todas las facultades de Apoderado General para pleitos y cobranzas."



40. En suma, de lo anterior se concluye que las partes accionantes cuentan con las atribuciones representativas con las que se ostentaron y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de una norma de carácter electoral, se encuentran registradas como partidos políticos nacionales.

41. Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada para ello.

42. Las consideraciones respecto de la legitimación de los Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

43. Las consideraciones respecto de la legitimación del Partido Verde Ecologista de México no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de seis votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

44. Lo relacionado con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente. En el caso, dado que no existen causales de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal, se procede al análisis de fondo de los conceptos de invalidez propuestos.

45. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

VI.1. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas del Estado de Veracruz.

46. El Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática refieren, en sus respectivos conceptos de invalidez, que el Congreso de dicha entidad federativa omitió realizar una consulta libre, previa, informada



y culturalmente adecuada a las comunidades indígenas y afromexicanas, previo a la emisión del decreto impugnado, en contravención del mandato constitucional y convencional en la materia, así como de lo dispuesto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020.

47. Este Alto Tribunal considera que los argumentos esgrimidos por ambos partidos políticos resultan esencialmente **infundados**.

48. A fin de dar respuesta al anterior planteamiento y verificar si en el caso existía la obligación del Congreso del Estado de Veracruz de realizar una consulta, resulta necesario retomar los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno en la materia.

49. Al resolver la controversia constitucional **32/2012**,²⁰ este Tribunal Pleno sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes en los casos en que se prevean medidas legislativas **susceptibles de afectarles directamente**.

50. En efecto, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de lo establecido en el artículo 2o. constitucional, relativo a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo diversas obligaciones a las autoridades mexicanas, previo

²⁰ Sentencia recaída a la controversia constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de mayo de 2014.



a la toma de decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

51. Por tanto, se concluyó que en los casos de una posible afectación a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

52. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **83/2015** y sus acumuladas **86/2015, 91/2015 y 98/2015**,²¹ se concluyó que en los casos en que el objeto de regulación de una legislación sean precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectarles directamente.

53. En la acción de inconstitucionalidad **31/2014**,²² se precisó 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.

54. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad **84/2016**,²³ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

55. Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad, constituye una

²¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 19 de octubre de 2015.

²² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 8 de marzo de 2016.

²³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 84/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 28 de junio de 2018.



etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva. Así se sostuvo al resolver las acciones de inconstitucionalidad **80/2017** y su acumulada **81/2017**,²⁴ **41/2018** y su acumulada **42/2018**²⁵ y **123/2020**²⁶ cuando se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,²⁷ la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

56. Asimismo, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo resolvió, por ejemplo, en las controversias constitucionales **38/2019**, **28/2019** y **39/2019**,²⁸ en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

57. De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad **61/2019**,²⁹ en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley Número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, sino en virtud del cúmulo de otros vicios al procedimiento legislativo. De manera más reciente, en la acción

²⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de abril de 2020.

²⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

²⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 123/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de febrero de 2021.

²⁷ Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

²⁸ Sentencias recaídas a las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 3 de noviembre de 2020.

²⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 61/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 12 de enero de 2021.



de inconstitucionalidad **109/2020**,³⁰ la mayoría de este Tribunal Pleno al analizar la constitucionalidad del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, determinó que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

58. De esta forma, caso por caso, se ha ido desarrollando qué debe entenderse por "medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

59. En el mismo tenor la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*,³¹ determinó que el principio de consulta constituye una obligación especial que protege el ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y funciona como un medio para garantizar su observancia.

60. De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que éstos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados.³²

61. Ahora, para el análisis del caso concreto conviene recordar lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad **212/2020**,³³ en la que se declaró la invalidez de los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el

³⁰ En sesión de diecisiete de enero de dos mil veintidós, por mayoría de seis votos se determinó que no era necesaria la consulta previa a comunidades y pueblos indígenas.

³¹ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007", Serie C, No. 172, párrafos 129 a 137. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

³² Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, párr. 41, 15 de julio de 2009. Disponible en https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34_sp.pdf

³³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1o. de marzo de 2021.



Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida.

62. También, en dicho precedente este Tribunal Constitucional reiteró su criterio consistente en que, para 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 a juicio del legislador,³⁴ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades.

63. Asimismo, se reafirmó que la consulta indígena representa un contenido constitucional erigido como parámetro de control en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en la acción de inconstitucionalidad como una violación al procedimiento legislativo.

64. Sin embargo, este asunto también dio lugar a una evolución al criterio que se venía sosteniendo, pues se estimó que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

65. Por tanto, la decisión de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y afromexicanas las tienen como objeto específico de su regulación en su integridad.

66. Asimismo, esta determinación que constituye una evolución en el criterio de este Alto Tribunal, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos

³⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.



vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino al contexto general donde están incorporadas; las normas por invalidar serán precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la ley. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalidará todo ese ordenamiento.

67. Finalmente, en lo que concierne a lo que refiere el Partido de la Revolución Democrática, en el sentido de que no sólo se vulneró el mandato constitucional y convencional en la materia, por la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, sino también la determinación de este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **241/2020** y sus acumuladas **242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020**, conviene destacar lo resuelto en dicho asunto.

68. En dicho asunto, en suplencia de la queja, este Tribunal Pleno consideró que "la adición del capítulo IV Bis. De los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, artículos 17 Bis, 17 Ter y 17 Quater, incide en la libre determinación y autonomía en la autoorganización y gobierno internos de los citados pueblos y comunidades."

69. Lo anterior, toda vez que las normas bajo análisis en dicho asunto, contenía previsiones relacionadas, entre otras, con:

- La elección de representantes ante los Ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno con pleno respeto a la paridad de género de manera gradual.
- La garantía de su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión, asegurando la paridad de género, en asuntos relacionados con ellos.
- La forma en que el Organismo Público Local Electoral debe adoptar las medidas necesarias para la organización, acompañamiento y apoyo a las comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, en coordinación con las autoridades tradicionales, nacionales y locales, en el caso, a través de lineamientos que garanticen la participación política de los habitantes en un marco de progresividad, igualdad e interculturalidad.



70. Por ello, este Máximo Tribunal determinó que, al no haberse llevado a cabo la consulta respectiva, el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada vulneró lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; invalidando con ello la totalidad del decreto objeto de análisis en dicha acción de inconstitucionalidad.

71. En contraste con lo decidido en esa ocasión, el presente asunto atañe el análisis del artículo 50, apartado A, fracción I, impugnado, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"A. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente:

"I. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. **El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.**"

72. Visto el contenido de la disposición impugnada, este Tribunal Pleno considera, como se adelantó, que el agravio en estudio resulta infundado.

73. Este precepto establece reglas para la determinación del financiamiento público local para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales.



74. Así, se puede observar que no establece algún tipo de prerrogativa o regla especial dirigida a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, ya que el propósito es únicamente regular lo relativo a la determinación del presupuesto que debe ser asignado a dichos partidos políticos.

75. Si bien este objetivo es susceptible de incluir a las comunidades indígenas o afromexicanas ubicadas en esta entidad federativa, lo cierto es que no se advierte que en el caso particular y por esos motivos, éstas se ubiquen en una especial situación frente al orden jurídico para que ejercieran su derecho a ser consultadas durante el procedimiento legislativo del que emanó el precepto legal impugnado. En todo caso su aplicación impacta de manera uniforme a todos los habitantes de la entidad federativa, independientemente de su auto adscripción o pertenencia a alguna de estas comunidades.

76. En ese sentido, la legislación en comento no es susceptible de afectar su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al uso y goce de sus recursos o a algún otro derecho protegido por la Constitución Federal o por los tratados internacionales, que hiciera necesario se incorporara una fase adicional dentro del procedimiento legislativo que le dio origen, a fin de consultar a las comunidades indígenas y afromexicanas.

77. En consecuencia, resulta **infundado** el argumento de invalidez planteado.

78. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de votos.

VI.2. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

79. Los partidos accionantes argumentan que el Decreto Número 2, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, porque el proceso electoral no se consideraba concluido, dado que la cadena impugnativa aún se encontraba en proceso. Ello, pues



no se habían resuelto todos los asuntos relativos a las elecciones municipales, ya que se emitieron Puntos de Acuerdo en los que se nombran Concejos Municipales y convocatorias a Elecciones Extraordinarias en los Municipios de Jesús Carranza, Amatlán, Chiconamel y Tlacotepec de Mejía.

80. Indican que no es suficiente reconocer la validez de la reforma impugnada, el hecho de que en el artículo Segundo Transitorio del decreto impugnado se establezca que las disposiciones entrarán en vigor el día primero del año dos mil veintidós, pues se estarían dejando fuera las elecciones extraordinarias que quedaron pendientes.

81. Así, sostienen que el legislador local no podía realizar la reducción a un 32.5 % del financiamiento de los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, hasta que el proceso extraordinario concluyera en su totalidad; pues consideran que, durante ese transcurso del tiempo, el legislador estaba impedido para modificar dicho concepto.

82. En la misma línea señalan que el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no cumplió con uno de los efectos de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad **241/2020** y sus acumuladas **242/2020**, **243/2020**, **248/2020** y **251/2020**,³⁵ consistente en la restricción contenida en el referido artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

83. Para dar respuesta al concepto de invalidez de los partidos accionantes, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de control constitucional que establece los elementos de la "veda electoral" y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto.

Parámetro de regularidad constitucional.

84. El artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

³⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, 3 de diciembre de 2020.



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

"II. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y **durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.** ..."

85. El precepto en cuestión prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

86. Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes,³⁶ que esta disposición constitucional establece dos prescripciones para la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales, ya sean locales o federales.

87. En lo que se refiere a la primera, se ha establecido que comprende una obligación consistente en que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse. En lo que atañe a la segunda, se ha inferido que dichas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado y durante el desarrollo del proceso electoral.

88. Lo anterior, con la finalidad de que quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

89. En esta misma línea el Tribunal Pleno ha señalado que para verificar la regularidad constitucional de las modificaciones realizadas a las leyes electora-

³⁶ Véase por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 171/2020, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de 7 de septiembre del 2020. Ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena; y la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de 5 de octubre del 2020. Ponente Ministro Alberto Pérez Dayán.



les, cuando se impugna su inobservancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Fundamental, será necesario verificar los siguientes tres elementos generales: **1)** la temporalidad de la reforma; **2)** el proceso con el que está vinculada; y, **3)** la naturaleza de los cambios realizados, por tratarse de las condiciones relevantes y definitivas que, en su caso, determinarán la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma respectiva.³⁷

90. En ese sentido, para verificar la adecuación de la reforma a una norma electoral con el precepto de la Ley Fundamental aludido, es necesario analizar, en primer lugar, la temporalidad en que se realiza e identificar el proceso electoral con el que se encuentra vinculado pues, como se señaló, la exigencia del precepto constitucional indicado se desarrolla en el sentido de establecer un límite temporal a las modificaciones de este tipo de leyes, que se cuenta tomando como base el inicio del proceso electoral correspondiente.

91. Sólo en caso de determinar que la norma debe aplicarse al proceso electoral que no supere los tiempos establecidos por nuestra Constitución, se debe analizar si las modificaciones son fundamentales, y de ser así, podrá declararse su inconstitucionalidad y/o su inaplicabilidad para el próximo proceso electoral que tendrá verificativo en esa entidad, por no haberse emitido con la anticipación debida.

92. Precisado lo anterior, procede determinar si las reformas en cuestión se promulgaron y publicaron oportunamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Análisis de las normas impugnadas.

93. Para mejor entendimiento, es pertinente hacer una narración de antecedentes del asunto, ya que la litis en la que se enmarca la norma impugnada, ha

³⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 26 de octubre de 2017.



sido objeto de estudio en diversas acciones de inconstitucionalidad por esta Suprema Corte.

a) Acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020.

Diversos partidos políticos presentaron escritos de demanda que dieron origen a la acción de inconstitucionalidad **148/2020** y sus acumuladas, **150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020**.³⁸

Tras la admisión y acumulación de las acciones referidas por el Ministro instructor y su trámite correspondiente, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, este Pleno resolvió declarar la invalidez del Decreto Número 576, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil veinte.

Aunado a lo anterior, se determinó la reviviscencia de las normas existentes previas a la reforma realizada mediante el decreto invalidado, a efecto de que rigieran el proceso electoral de dos mil veintiuno en esa entidad federativa. Al respecto, se señaló que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, la legislación anterior que cobraría de nuevo vigor no podía ser reformada durante ese proceso electoral, salvo que se tratara de modificaciones no fundamentales.

Esto, toda vez que este Alto Tribunal advirtió que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de la entidad, al no haberse implementado un procedimiento de consulta previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representan-

³⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de noviembre de 2020.



tes o autoridades tradicionales y de buena fe, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de la población indígena y afroamericana del Estado de Veracruz.

b) Acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020.

Diversos partidos políticos presentaron demandas que dieron origen a la acción de inconstitucionalidad **241/2020** y sus acumuladas **242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020**.³⁹

Tras la admisión y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad por la Ministra instructora, y su trámite correspondiente, en sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, en lo que aquí interesa, este Pleno resolvió declarar la invalidez del Decreto Número 580 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y se reforman los artículos 22 y 171, ambos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veinte y, por extensión, la del Decreto Número 594 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz, publicado en dicho medio de difusión oficial el primero de octubre de dos mil veinte.

Además, se determinó la reviviscencia de las normas existentes previas a la reforma realizada mediante el Decreto invalidado, a efecto de que rigieran el proceso electoral de dos mil veintiuno en esa entidad federativa; y se señaló que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, la legislación anterior que cobraría de nuevo vigor no podía ser reformada durante ese proceso electoral, salvo que se tratara de modificaciones no fundamentales.

³⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, 3 de diciembre de 2020.



El Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal advirtió una violación al procedimiento legislativo, toda vez que en el Decreto Número 580, incidía en la libre determinación y autonomía en la autoorganización y gobierno internos, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y no se había llevado a cabo una consulta previa, culturalmente adecuada a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

Lo anterior vulneraba lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por lo que lo procedente era declarar la invalidez de dicho Decreto impugnado.

94. Ahora bien, el Decreto de reforma objeto de análisis en el presente caso, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz el martes veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno. Esto es, dos días antes de que se resolvieran en definitiva todos los medios de impugnación relacionados con el proceso electoral intermedio de dos mil veintiuno en esa entidad federativa, lo que ocurrió el jueves treinta de diciembre de dicho año.

95. No obstante, el artículo segundo transitorio de la reforma impugnada, prevé que el decreto entrará en vigor el primero de enero de dos mil veintidós.⁴⁰

"SEGUNDO. El presente decreto **entrará en vigor el día 1o. de enero del año 2022**, salvo en lo previsto en el artículo tercero transitorio siguiente, que iniciará su vigencia el día de la publicación de este Decreto en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave." **(Énfasis añadido)**

96. Como se puede observar, efectivamente se reformó la ley local unos días antes de que concluyera el proceso electoral ordinario; sin embargo, dichas reformas no son aplicables a aquél, por la fecha en que entraron en vigor.

⁴⁰ De acuerdo con lo informado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



97. El precepto en cuestión al señalar que el decreto impugnado entrará en vigor el primero de enero de dos mil veintidós, esto es, después de que se resolvieron los medios de impugnación correspondientes, **representa una salvaguarda legislativa** implementada por el Congreso del Estado de Veracruz que expresa la voluntad del legislador de dotar de efectos futuros a la reforma. Por lo anterior, resulta claro que el régimen transitorio fue cuidadoso en condicionar la entrada en vigor de la reforma a la culminación del proceso electoral que estaba en curso;⁴¹ en ese sentido, no puede decirse que con la emisión de la norma se haya vulnerado la veda electoral, ya que ésta tiene por objeto prevenir que no se modifiquen las reglas establecidas, garantizando con ello el principio de certeza; el cual en el caso no se vio vulnerado.

98. En otro aspecto, resulta también **infundado** el argumento que señala que no podía el legislador tener actuación alguna hasta tanto no terminaran las elecciones extraordinarias de los Municipios señalados, porque las mismas son una continuación del proceso ordinario; pues lo cierto es que éste concluyó y las elecciones extraordinarias no son una continuación del mismo, sino una consecuencia de la declaratoria de invalidez de elecciones que se llevaron a cabo en el marco del proceso ordinario, las cuales deben seguir sus mismas reglas.

99. Al respecto, debe decirse que existe una correspondencia entre el mencionado artículo segundo transitorio y los diversos 169 y 172 del Código Electoral del Estado de Veracruz, los cuales prevén lo siguiente:

"Artículo 169. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política del Estado, las leyes generales de la materia y este código, que realizan las autoridades electorales, las organizaciones políticas y los ciudadanos, tendentes a renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los miembros de los Ayuntamientos del Estado.

"El proceso electoral ordinario iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, celebre en los primeros diez días del

⁴¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020 aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 6 de diciembre de 2021. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



mes de noviembre del año previo al de la elección y concluirá: el último día del mes de julio para la elección de diputados; el último día de agosto si se trata de la elección de gobernador y el quince de septiembre para la elección de Ayuntamientos o, en su caso, hasta en tanto el órgano jurisdiccional competente emita las sentencias definitivas respecto de los medios de impugnación pendientes de resolución.

"El proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"I. Preparación de la elección;

"II. Jornada electoral; y,

"III. Actos posteriores a la elección y los resultados electorales.

"Durante los procesos electorales todos los días y horas serán hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento."

"Artículo 172. La etapa de los actos posteriores a la elección y resultados electorales se inicia con la remisión de paquetes a los Consejos Electorales que correspondan según la elección de que se trate y comprende:

"I. En el Consejo General:

"a) La realización del cómputo estatal de la elección de gobernador, y en su caso, la emisión de la constancia de mayoría derivada de la declaración de validez de la elección y de la declaratoria de gobernador Electo, respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

"b) La realización del cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional;

"c) La asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional;

"d) La publicación en la Gaceta Oficial del Estado de los nombres de quienes hayan resultado electos en los procesos electorales para la renovación del titular



del Poder Ejecutivo, del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos de la entidad.

"II. En los Consejos Distritales y Municipales:

"a) La recepción de los paquetes electorales con expedientes de casilla, con su sobre adjunto, dentro de los plazos establecidos;

"b) La información preliminar de los resultados contenidos en las actas de la elección;

"c) La realización de los cómputos de las elecciones de diputados y Ayuntamientos, respectivamente, así como los cómputos distritales de las elecciones de gobernador;

"d) La declaración de validez de las elecciones y expedición de las constancias de mayoría en las elecciones de su competencia;

"e) La expedición de las constancias de asignación, en el caso de los Consejos Municipales del Instituto Electoral Veracruzano;

"f) La recepción de los medios de impugnación que se interpongan y su remisión, con el informe y la documentación correspondiente, al Tribunal Electoral del Estado;

"g) La remisión de los paquetes de cómputo y la documentación electoral al órgano que corresponda, según la elección de que se trate; y

"h) El informe general de la elección, con la documentación correspondiente, al secretario ejecutivo del instituto;

"III. En el Tribunal Electoral del Estado: la substanciación y resolución, en forma definitiva, de los recursos de inconformidad en los casos legalmente previstos." (énfasis añadido)

100. Dichos preceptos, al señalar que los procesos electorales ordinarios en el Estado de Veracruz concluyen cuando en el Tribunal Electoral de esa enti-



dad se haya dado la substanciación y resolución, en forma definitiva, de los recursos de inconformidad en los casos legalmente previstos, permite concluir que el proceso electoral 2020-2021 que se desarrolló en Veracruz terminó, precisamente, cuando todos los medios de impugnación citados se resolvieron por las autoridades señaladas.

101. Así, de la lectura del artículo segundo transitorio del Decreto Número 2, se desprende que la modificación impugnada surtió efectos **después** de que el Tribunal Electoral resolvió todos los medios de impugnación que se interpusieron con motivo del proceso electoral 2020-2021.

102. Aunado a ello, aun cuando no se hace referencia a este supuesto en los conceptos de invalidez, lo cierto es que la norma impugnada también se emitió con la anticipación debida de noventa días a que se refiere el multicitado artículo 15 constitucional; pues de acuerdo con el informe del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, el próximo proceso electoral ordinario local iniciará en los primeros diez días de noviembre del año dos mil veintitrés.

103. Esto ya que una eventual elección extraordinaria es consecuencia de un proceso electoral ordinario viciado o que no pudo celebrarse, pero no debe considerarse, para efectos de la prohibición establecida en el numeral 105 constitucional, como una etapa o continuación del proceso electoral ordinario.

104. Esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **28/2005** estimó que: "La designación de la representación nacional se realiza a través del voto de los ciudadanos y puede ser en dos formas, la primera en los plazos y términos previamente establecidos en la ley, caso en el cual se está en presencia de un proceso electoral ordinario, y la segunda en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no se logra integrar la representación nacional con base en el proceso electoral ordinario y ante el imperativo de designar e integrar los órganos representativos de la voluntad popular, el propio legislador ha establecido **un régimen excepcional al cual se le ha denominado proceso electoral extraordinario.**"⁴²

⁴² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 28/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero, 15 de noviembre de 2005.



105. En el citado asunto, también se estableció que **el proceso electoral extraordinario debe llevarse a cabo siguiendo los mismos lineamientos del proceso electoral ordinario**, sólo que su preparación y ejecución deben ser de manera expedita, sin que ello deba implicar que se contravengan o restrinjan las normas electorales contenidas en el código electoral respectivo. En el sentido de que no puede desvincularse el desarrollo de una elección ordinaria con una extraordinaria en cuanto a las reglas aplicables al mismo, ya que la segunda es consecuencia de la primera.

106. Así, si bien las reformas entraron en vigor a partir del primero de enero del año en curso, es decir, cuatro días antes de que diera inicio el proceso electoral extraordinario en Veracruz, lo cierto es que el mismo se debe regir por las reglas que se aplicaron al proceso electoral ordinario 2020-2021 y las reformas sólo serán aplicables hasta el próximo proceso electoral ordinario que inicia en 2023.

107. Al respecto, si bien el Partido de la Revolución Democrática señala que erróneamente el instituto electoral local emitió el Acuerdo OPLEV/CG006/2022 por el que se determinan las cifras y la distribución del financiamiento público que corresponden a las organizaciones políticas para el ejercicio 2022, pues se basó en la ley vigente; ello no torna inconstitucional la norma, pues en todo caso se trató de un problema de aplicación de la misma por parte de la autoridad.

108. Dicho acto, puede ser, como lo fue, impugnado y en el caso, resulta un hecho notorio para este Alto Tribunal que el Tribunal Electoral de Veracruz resolvió los recursos de apelación TEV-RAP-1/2022 y sus acumulados, en los que ordenó al Consejo General del Instituto Electoral local realizar una nueva distribución del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias de los partidos políticos para el ejercicio 2022, con base en lo establecido en el artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral **previo al Decreto Número 2 que lo reformó emitido el veintiocho de diciembre de dos mil veintuno**; cuestión a la que dio cumplimiento el órgano electoral mediante diverso OPLEV/CG061/2022 de veinte de febrero del año en curso.⁴³

⁴³ Gaceta Oficial para el Estado de Veracruz de veintiocho de febrero de dos mil veintidós. <http://www.editoraveracruz.gob.mx/gacetas/2022/02/Gac2022-082%20Lunes%2028%20TOMO%2011%20Ext.pdf>



109. Considerarlo de otra manera, es decir, estimar que los Congresos Locales no podrían modificar las leyes electorales mientras no se celebren todas las posibles elecciones extraordinarias y se resuelvan los medios de impugnación que de éstas pudieran derivar, vulneraría gravemente las facultades de las Legislaturas Estatales en la materia. Como en el caso, la de hacer efectiva la reserva que les concede el artículo 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, para establecer las reglas para el otorgamiento del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales; ya que en muchas ocasiones el desarrollo de las posibles elecciones extraordinarias toma un amplio lapso de tiempo o en algunos casos, éstas no logran celebrarse debido a diversas circunstancias políticas y de seguridad adversas.

110. Así, si bien no puede desvincularse el desarrollo de un proceso ordinario con una elección extraordinaria, puesto que deben aplicar las mismas reglas, ello no significa que para efectos de la prohibición establecida en el numeral 105 constitucional, las elecciones extraordinarias se deban entender como una continuación del proceso electoral ordinario.

111. En ese sentido, este Máximo Tribunal, al analizar el elemento del proceso al que las reglas electorales impugnadas deban ser aplicadas, debe considerar en forma particular las circunstancias del caso, buscando salvaguardar la finalidad de la veda, a saber, la certeza, pero sin vulnerar las facultades de las Legislaturas Estatales.

112. En consecuencia, resulta innecesario determinar si, como lo señalan los partidos accionantes, la reforma en análisis constituye una modificación fundamental, pues como se ha expresado, el concepto de invalidez resulta **infundado** en tanto que el Decreto Número 2, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave **no debe repercutir ni aplicarse** en el proceso electoral 2020-2021 y, en consecuencia, no se actualiza una violación a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal.⁴⁴

⁴⁴ Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 294/2021 citada previamente.



113. Finalmente, en lo que respecta a lo señalado por los partidos políticos accionantes, en el sentido de que el Congreso del Estado de Veracruz no cumplió con uno de los efectos de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad **241/2020** y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020,⁴⁵ consistente en la restricción contenida en el referido artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, se considera que dicho argumento resulta **infundado**.

114. Ello, pues independientemente de que la vía para impugnar la falta de cumplimiento de una ejecutoria no es la que aquí tramitan, lo cierto es que la prohibición a que hacen referencia de no modificar la normativa electoral noventa días antes del inicio de un proceso electoral y durante su transcurso, **no constituye un efecto particular de una sentencia**, sino en todo caso, una referencia a una prohibición *ex ante* de entidad constitucional.

115. En efecto, la prohibición constitucional establecida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no es un efecto propio de la sentencia, pues **no deriva de sus consideraciones, es decir, no se ocupa sobre la materia de la invalidez ahí decretada**, sino que constituye una regla general en materia electoral que, por voluntad expresa del Constituyente Permanente, tiene como vía especial para su tramitación (en caso de una posible vulneración) la acción de inconstitucionalidad prevista en el citado numeral constitucional.

116. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

VI.3. Financiamiento público local de los partidos políticos nacionales.

117. En lo que concierne a este último tema objeto de análisis de la presente acción de inconstitucionalidad, los partidos accionantes coinciden en tildar de inconstitucionalidad la norma impugnada porque establece un porcentaje de treinta y dos punto cinco (32.5 %) en la fórmula para calcular la asignación del finan-

⁴⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 3 de diciembre de 2020.



ciamiento público local a los partidos políticos nacionales, lo cual consideran que es contrario al sesenta y cinco por ciento (65 %) establecido en el artículo 41, Base II, de la Constitución Federal, así como en lo dispuesto en el diverso 51 de la Ley General de Partidos Políticos y, con base en los precedentes de este Máximo Tribunal.

118. Ello, añaden, rompe con el principio de equidad dado que se trata en forma desigual a quienes por ley tienen el mismo carácter –partidos políticos locales– y, por ende, le está prohibido al legislador local variar la fórmula de asignación de prerrogativas para actividades ordinarias permanentes para los partidos políticos nacionales y reducirlo.

Parámetro de regularidad constitucional.

119. Este Alto Tribunal ha precisado que el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁶ regula el régimen electoral aplicable a las elecciones federales y, en lo que interesa, establece las bases para calcular los montos del financiamiento

⁴⁶ "Artículo 41. ...

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.



público que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades, así como su distribución en los procesos electorales federales.

120. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁷ –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– prevé que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

121. En esa lógica, y mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación."

⁴⁷ Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, "Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;"



de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.⁴⁸

122. La Constitución Federal otorga competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyeran competencias entre la Federación y las entidades federativas, en materia que involucre a partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales; conforme a las bases de la propia Constitución Política Federal.

123. La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como las prerrogativas de los partidos políticos;⁴⁹ y en sus artículos 23 y 26 se precisa que son derechos de los partidos políticos –nacionales y locales– acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del diverso 41 de la Constitución Federal, la propia ley general en comento y las demás leyes federales o locales aplicables.⁵⁰

⁴⁸ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

⁴⁹ "Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ...

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;"

⁵⁰ LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;"



124. Específicamente en el artículo 50 de la citada Ley General de Partidos Políticos se establece que los partidos políticos –nacionales y locales– tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, que se distribuirá de manera equitativa conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II, de la Constitución Federal y en las Constituciones locales.⁵¹

125. Y en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos⁵² se prevé que los partidos políticos –nacionales y locales– tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios.

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos: ...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades;"

⁵¹ "Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

⁵² "Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo; y,

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.



126. Específicamente, por cuanto se refiere al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, en el inciso a), punto 1 de ese artículo 51, se precisa que el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y,

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y,

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total le corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y,

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."



organismo público local, en el de los partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos.⁵³

127. Para ello, respectivamente, se multiplicarán el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (debiéndose entender la Unidad de Medida y Actualización).

128. Es el resultado de esa operación lo que constituye **el financiamiento público anual de los partidos políticos –respectivamente nacionales o locales– por sus actividades ordinarias permanentes**, el cual se distribuirá en la forma que establece el inciso a), Base II del artículo 41 de la Constitución Federal; esto es, el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de conformidad con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

129. El artículo 52 de la aludida Ley General de Partidos Políticos⁵⁴ estipula que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate, y que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

⁵³ Artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice: "Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."

⁵⁴ "Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."



Análisis de la norma impugnada.

130. Asentado ese marco normativo, debe decirse que resulta **infundado** el argumento planteado. En cuanto al tema de financiamiento público local de los partidos políticos nacionales, este Tribunal Pleno ha sostenido que la reducción de éste se encuentra dentro del ámbito de configuración legislativa de las entidades federativas.⁵⁵

131. La norma impugnada establece que para fijar anualmente el financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales, se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad federativa a la fecha de corte de julio de cada año por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.⁵⁶ Lo cual es acorde a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

132. Ello es así porque, en principio, las entidades federativas tienen libertad de configuración siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que, de conformidad con las bases establecidas en ésta y

⁵⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de febrero de 2022. En ella se recoge la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resueltas por el Pleno en la sesión de siete de diciembre de dos mil veinte y la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Pleno en la sesión de 5 de septiembre de 2019, donde se invocó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 50/2017, y 78/2017 y su acumulada 79/2017.

⁵⁶ "Artículo 50 ...

"A ...

"I. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente."



las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales.

133. Y de dicho precepto constitucional se advierte que no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario, sino que debe ser equitativo. Así, si el legislador partiendo del contexto que permea en esa entidad federativa y la necesidad de reducir gastos, consideró la necesidad de un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, esta distinción es acorde con la Constitución Federal.

134. Además, esto último también es así debido a las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

135. En efecto, la Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre lo que se encuentra el financiamiento público.

136. El artículo 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en caso de que se cumpla la condición prevista en el párrafo 1, esto es, que se obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, **las reglas que determinen el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

137. Así, en el caso del financiamiento público para los partidos políticos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución –como lo reconoce la primera parte del párrafo impugnado–. En el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales



sólo establece la obligación de proporcionarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

138. Esto último es así, incluso si se toma en consideración lo establecido en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, que señala lo siguiente:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;" (énfasis añadido)

139. Ello porque la reducción del financiamiento público, en el caso de los partidos políticos nacionales que contienden en el Estado de Veracruz no se basa en el financiamiento público que las dirigencias nacionales reciben, sino en el diferente posicionamiento frente a la ciudadanía por la fuerza nacional que representan.

140. Tampoco existe antinomia con el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, porque dicha norma se refiere exclusivamente al financiamiento público estatal de los partidos políticos locales y al financiamiento público federal de los partidos nacionales que contienden en las elecciones federales, mas no al financiamiento estatal de los partidos políticos nacionales.

141. En consecuencia, ante la libertad de configuración que tienen las entidades federativas, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 52,



punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se consideran **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por los demandantes.

142. Derivado de lo expuesto, resultan también **infundados**, los restantes argumentos esgrimidos por los accionantes relativos a que, la reforma impugnada no está debidamente fundada ni motivada, violando con ello los principios de certeza, legalidad y objetividad que deben regir la vida democrática del país.

143. Tampoco se observa que se limiten las condiciones para el debido ejercicio de los derechos de asociación. Ni se restringen los derechos de los partidos políticos de forma directa y a los ciudadanos mexicanos de forma indirecta, como son la disminución de la oferta política; carencia de oportunidades de participación; el nugatorio el ejercicio del derecho público; la restricción de ejercicio de votar en elecciones populares; la restricción de ejercicio de poder ser votado en cargos de elección popular; ni la restricción del derecho de asociación individual y libre para tomar parte de los asuntos políticos del país.

144. Lo anterior, ya que, contrario a lo aducido por los accionantes, no se advierte de forma alguna una vulneración a los derechos que aluden en atención al régimen diferenciado entre los partidos políticos nacionales y estatales, para sus actividades ordinarias.

145. Como se señaló las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos, que facultan a las Legislaturas Estatales a regular lo relativo al financiamiento y su distribución, para lo cual deben garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, lo que contempla el precepto impugnado. Se destaca que incluso todos los argumentos mencionados se realizan de manera genérica sin precisar claramente, la forma en la que se vulneran los derechos que mencionan.

146. Finalmente, de igual forma son **infundados** los argumentos en los que señalan que no existe certeza sobre qué financiamiento deben recibir los partidos políticos ya que se deja de lado su distinción. Lo anterior, toda vez que el legislador se refiere al financiamiento público local y no pretende regular el federal.



De ahí que, sí existe certeza sobre el financiamiento que recibirán los partidos políticos nacionales y locales.

147. Además, se considera que no son aplicables los razonamientos derivados de las acciones de inconstitucionalidad que citan los partidos demandantes. En la acción de inconstitucionalidad **5/2015** se consideró que si la Norma Fundamental precisa que el partido político local que no obtenga, al menos, el 3 % del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro, y la ley general establece que solo los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa, tendrán derecho a recursos públicos locales. De ahí que al haber establecido que el partido político (nacional o local) que haya obtenido el 2.1 % de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, rompe con dicho esquema.

148. Consecuentemente, se determinó que las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, resultaban violatorias de lo previsto en el numeral 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Norma Fundamental y en las leyes generales respectivas; en tanto no observa las bases establecidas en los diversos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos; cuestión diversa a la que aquí se plantea.

149. Tampoco se comparte con los partidos accionantes que la acción de inconstitucionalidad **100/2018** y sus acumuladas **102/2018**, **103/2018** y **104/2018**,⁵⁷ sea un precedente aplicable, porque en dicho asunto lo que se determinó es que no existe libertad configurativa de las entidades federativas para determinar el cálculo del financiamiento público local de los partidos políticos *locales* –mas no de los nacionales–, dado que ese aspecto está previsto en la Ley General de Partidos Políticos.

⁵⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 5 de septiembre de 2019.



150. Derivado de lo anterior, también resultan **infundados** los conceptos de invalidez en que se solicita, por una parte, que en todo caso se realice una interpretación conforme de la norma y, por otro, que no procede realizar tal interpretación. Ello, pues como ha quedado plasmado, la norma no tiene vicio de inconstitucionalidad alguno.

151. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos.

VI.4. Retroactividad de la norma.

152. Por último, el Partido de la Revolución Institucional sostiene que con la emisión de la norma impugnada se vulnera la garantía de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal.

153. Sostienen lo anterior, ya que considera que la modificación de la fórmula para calcular el financiamiento a los partidos políticos nacionales en el Estado de Veracruz se aprobó y promulgó con posterioridad a la fecha en que el Consejo General del Organismo Público Electoral de dicha entidad federativa aprobó el presupuesto para el ejercicio fiscal en curso. En ese sentido, estima que dicha norma adquiere alcances que transgreden en forma retroactiva derechos políticos adquiridos.

154. Dicho concepto de invalidez resulta **infundado**.

155. De la interpretación del artículo 14 de la Constitución Federal, se desprende que el postulado fundamental de la irretroactividad de la ley consiste en que el órgano legislativo al emitir las leyes no expedirá ninguna que resulte retroactiva; ni la autoridad encargada de aplicarlas deberá hacerlo con efectos de retroactividad.

156. En las acciones de inconstitucionalidad que se ocupan de analizar vicios abstractos de la norma, este Alto Tribunal ha considerado que una ley es retroactiva cuando modifica o extingue una situación jurídica concreta; pero no lo es, cuando simplemente limita o extingue una situación abstracta, creada por la ley precedente.



157. Al respecto, las Salas de ese Alto Tribunal en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 50/2003 y 2a./J. 50/2003, correspondientes a los meses de septiembre de 2003 y julio de 2004, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Novena Época, respectivamente, han sostenido lo siguiente: "GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE". y "RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA."

158. Ahora bien, respecto a la doctrina de derechos adquiridos que ha establecido este Alto Tribunal, en la tesis 2a. LXXXVIII/2001, de la Segunda Sala, Tomo XIII, junio de 2001, página 306, establece que la: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS."

159. En el caso a estudio, no puede afirmarse que la norma combatida tenga efectos retroactivos, pues no se advierte que su contenido modifique, altere o extinga la situación jurídica de partido político alguno creada con anterioridad a la emisión de la norma, ya que la misma sólo regirá respecto de acontecimientos futuros y no hacia el pasado, por lo que la violación al numeral 14 de la Constitución Federal resulta infundada.

160. La teoría de los componentes de la norma advierte que toda norma jurídica contiene un supuesto o hipótesis normativa y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, por ello, que los destinatarios están en posibilidad de ejercer aquéllos y de cumplir con éstas.

161. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede variar,



suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias que acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).⁵⁸

162. Conforme a lo anterior, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones

⁵⁸ Lo anterior encuentra su apoyo en la jurisprudencia P./J. 123/2001, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, registro digital: 188508.



correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas.

163. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra de manera fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales.

164. En cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si éstos son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

165. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las teorías admitidas para interpretar el tema de retroactividad, resulta que una norma transgrede el precepto constitucional antes señalado, cuando la ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que sin lugar a dudas conculca en perjuicio de los gobernados dicha garantía individual.

166. Lo anterior no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

167. El derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, en este caso, de los partidos accionantes, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona física o jurídica. En cambio, la **expectativa de derecho** es una pretensión o esperanza de que si se realiza a una situación determinada se va a generar con posterioridad un derecho. Es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro.



168. En estas condiciones, se concluye que si una ley no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado.⁵⁹

169. En el caso, es claro que los partidos políticos cuentan con la prerrogativa de que se les asigne financiamiento público para actividades ordinarias, pero la determinación del monto de éstos no es un derecho adquirido para dichas entidades, sino una expectativa de derecho que, en todo caso, se va a generar con posterioridad, independientemente de los actos administrativos que hubieren emitido las autoridades correspondientes con fundamento en las normas que en su caso se encontraban vigentes.

170. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

171. En consecuencia, al resultar **infundados** los conceptos de invalidez analizados, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz**, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

172. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

VII. DECISIÓN.

PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en el Periódico Oficial

⁵⁹ Véase la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 61/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 8 de julio de 2008.



de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI 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.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación (de los Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional) y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación (del Partido Verde Ecologista de México). Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron 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, 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, denominado "Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Veracruz", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que



culminó en el *Decreto Número 2 que reforma el artículo 50, apartado A, en su fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del ciento uno al ciento cinco, Ortiz Ahlf, 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 2, denominado "Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", consistente en reconocer la validez del *Decreto Número 2 que reforma el artículo 50, apartado A, en su fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández separándose del párrafo ciento treinta y dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Financiamiento público local de los partidos políticos nacionales", consistente en reconocer la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo,



en su tema 4, denominado "Retroactividad de la norma", consistente en reconocer la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo 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 propuestos.

Firman el Ministro presidente y la Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 47/2008, 1a./J. 50/2003 y 2a./J. 50/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, página 958, XVIII, septiembre de 2003, página 126 y XVII, junio de 2003, página 252, con números de registro digital: 169525, 183287 y 184085, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, QUE PREVEÉ LOS TIPOS DE FINANCIAMIENTO A QUE TENDRÁN ACCESO, NO ES INCONSTITUCIONAL." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 30/2009 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1125, con número de registro digital: 167438.

Esta sentencia se publicó el viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de junio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, promovidas por el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional, respectivamente.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **primero de septiembre de dos mil veintidós**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó **reconocer la validez** del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Lo anterior, pues a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los conceptos de invalidez expuestos por los accionantes son infundados, toda vez que, con la emisión del Decreto Número 2, impugnado por los accionantes, no se omitió realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas; no se violó la veda electoral, ni se vulneró el principio de equidad en materia de financiamiento público, y tampoco se vulneró la garantía de irretroactividad de la ley. Motivo por el cual, se determinó reconocer la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que:

1. En principio, con relación al apartado **IV. LEGITIMACIÓN, no comparto la legitimación del Partido Verde Ecologista de México**, toda vez que promueve la acción de inconstitucionalidad por conducto **de un apoderado legal**.

En efecto, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal¹ y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria,² los partidos

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:



políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales en materia electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales; derivado de lo que el Tribunal Pleno ha sostenido, que debe observarse lo siguiente:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) **El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).**
- c) **Quien suscriba a su nombre y representación cuenta con facultades para ello, y**
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

Ahora, los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, en lo que interesa, señalan:

"**Artículo 10.** Las instancias y órganos directivos del Partido son:

"I. Asamblea Nacional;

"II. Consejo Político Nacional;

"**III. Comité Ejecutivo Nacional;**

"IV. Órgano de Administración;

"V. Comisión Nacional de Honor y Justicia;

"...

"f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales;** y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

² **Artículo 62.** (último párrafo) "En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, **a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda**, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento".



"VI. Comisión Nacional de Procedimientos Internos;

"VII. Comisión Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;

"VIII. Asamblea Estatal o del Distrito Federal;

"IX. Consejo Político Estatal o del Distrito Federal;

"X. Comité Ejecutivo Estatal o del Distrito Federal;

"XI. Comisión Estatal de Honor y Justicia o del Distrito Federal; y,

"XII. Comités Ejecutivos Municipales o Delegacionales del Distrito Federal;"

"Artículo 22. Del secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

"I. Facultades y atribuciones del secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

"...

"g). **Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:**

"1. Podrán celebrar toda clase de convenios, contratos o cualesquiera otros actos jurídicos tantos civiles, mercantiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza;

"2. Tendrán para estos fines poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con toda la amplitud a que se refiere el artículo 2554 del Código Civil Federal y de sus correlativos en el Distrito Federal y en los estados de la República Mexicana, igualmente tendrá las facultades especiales a que se refieren los artículos 2582 y 2587 del mismo Código Civil y de sus correlativos de los demás estados de la República Mexicana, así como la facultad para promover el juicio de amparo con la facultad que establece el artículo 27 de la ley de la materia;

"3. Podrán suscribir con cualquier carácter toda clase de títulos de crédito en los términos de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y,



"4. **Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos.**

- "h). Nombrar a los representantes del Partido Verde Ecologista de México ante el Instituto Nacional Electoral y ante las demás autoridades electorales federales que así lo requieran, previa aprobación del Consejo Político Nacional;
- "i). Nombrar a los funcionarios que permitan un adecuado cumplimiento de los objetivos del partido, tales como comisionados, voceros, directores etc. y;
- "j). Las demás que se deduzcan de las anteriores o le confiera el presente estatuto y, estén de acuerdo con la índole de sus funciones."

De las disposiciones referidas de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, se advierte que el Comité Ejecutivo Nacional es un órgano de dirección del partido político y que el secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, **tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido.**

De lo anterior se sigue que, con independencia del poder general para pleitos y cobranzas de ocho de julio de dos mil veinte, mediante el cual la secretaria técnica (Gabriela Aguilar García) y la secretaria ejecutiva (Pilar Guerrero Rubio) del Comité Ejecutivo Nacional del aludido partido, otorgaron al licenciado Raúl Servín Ramírez para ejercitar la acción en representación del Partido Verde Ecologista de México, **quienes tienen la representación legal del citado partido político conforme al artículo 22, inciso g), de sus estatutos son las citadas secretarías.**

Así, si los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, establecen que los partidos políticos deben promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, es de concluirse que en el caso no se surten tales extremos, toda vez que quien suscribe la demanda no es integrante del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México y no tiene la representación del partido político, dado que **promueve como apoderado** de ésta y del Partido Verde Ecologista de México, siendo que, la representación corresponde –como se dijo– al secretario técnico y al secretario ejecutivo del referido comité, los que de manera mancomunada debieron ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Es importante precisar que el Tribunal Pleno ya ha sostenido que los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes



electorales, **pero esto lo deberán hacer por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, de tal manera que, por disposición expresa de la Constitución Federal y de su respectiva Ley Reglamentaria, no se admite que los partidos políticos puedan ejercer este tipo de acción a través de apoderados.**

Lo anterior, ha sido sostenido por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 67/2000, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda. Ahora bien dada la propia y especial naturaleza del referido medio de control constitucional, que es la única vía para plantear la contradicción que pueda existir entre las leyes electorales y la Constitución, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la citada fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, cuya finalidad es la de declarar la invalidez de las normas generales que a ella se opongan; y, tomando en cuenta que el tercer párrafo del artículo 102 constitucional establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, así como también, que los incisos del a) al e) de la ya mencionada fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, en el caso de los órganos legislativos, dispone que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, **se concluye que las partes legitimadas para ejercer el medio de control constitucional de que se trata, deben hacerlo directamente y no por conducto de apoderados, puesto que **no existe ordenamiento alguno que prevea este supuesto.****"

De todo lo expuesto se concluye que, si en el caso el partido accionante no promovió por conducto de su dirigencia nacional o por parte de quien legalmente la represente en términos de sus estatutos, sino que lo hizo un abogado en su calidad de apoderado, **siendo que, de conformidad con tales estatutos, quien tiene la representación es el secretario técnico y el secretario ejecutivo del referido Comité Ejecutivo Nacional, los que deben actuar de manera mancomunada**, debe considerarse entonces que quien suscribe la demanda en representación del Partido Verde Ecologista de México carece de legitimación para tal efecto.



Por tanto, desde mi óptica considero que lo procedente era sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 8/2022, promovida por el Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por remisión expresa del diverso 65 en relación con los numerales 62, último párrafo, del propio ordenamiento y del 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior **acorde con el criterio sostenido en precedentes recientes**, como es la acción de inconstitucionalidad 28/2022 y su acumulada 36/2022, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de **cuatro de julio de dos mil veintidós**, en cuanto a la legitimación del Partido Verde Ecologista de México; así como en la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y sus acumuladas 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, en cuanto al tema de la legitimación de los Partidos Verde Ecologista de México y Encuentro Solidario.

2. Por otra parte, en cuanto al tema **VI.3. Financiamiento público local de los partidos políticos nacionales**, la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno determinaron que el **artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz**,³ en la parte impugnada que establece un porcentaje de treinta y dos punto cinco (32.5 %) en la fórmula para calcular la asignación del financiamiento público local a los partidos políticos nacionales, es constitucional.

En la sentencia se señala que el propio Tribunal Pleno en precedentes, ha sostenido que la reducción de éste se encuentra dentro del ámbito de configuración legislativa de las entidades federativas.⁴

³ "Artículo 50. ..."

"A ..."

"I. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente ..."

⁴ Acción de Inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, resueltas por este Pleno en sesión de veintiuno de febrero de dos mil veintidós. En ella se recoge la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resueltas por el Pleno en la sesión de siete de diciembre de dos mil veinte y la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas



Se precisa, que la norma impugnada establece que, para fijar anualmente el financiamiento público local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales, se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad federativa a la fecha de corte de julio de cada año por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente. Lo cual es acorde a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto se sostiene, que las entidades federativas tienen libertad de configuración siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que, de conformidad con las bases establecidas en ésta y las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Advirtiendo que dicho precepto constitucional, no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario, sino que debe ser equitativo. Así, si el legislador partiendo del contexto que permea en esa entidad federativa y la necesidad de reducir gastos, consideró la necesidad de un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, esta distinción es acorde con la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo que el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en caso de que se cumpla la condición prevista en el párrafo primero, esto es, que se obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, las reglas que determinen el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

Así, en el caso del financiamiento público para los partidos políticos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución –como lo reconoce la primera parte del párrafo impugnado–, en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales

102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Pleno en la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, donde se invocó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 50/2017, y 78/2017 y su acumulada 79/2017.



sólo establece la obligación de proporcionarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

Una vez precisado lo anterior, debo reiterar, como lo he señalado en los precedentes que cita la sentencia, que **no comparto las consideraciones que sustentan la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz**, en la parte impugnada, ya que desde mi óptica, aunque las entidades federativas son competentes para regular el financiamiento público local, su libertad de configuración no es ilimitada, de conformidad con el acápite de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, que remite a las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales de la materia. En este sentido, no existe razón que justifique la diferencia que se establece en la norma impugnada y el consecuente trato inequitativo a los partidos políticos nacionales con acreditación local; por lo que, respetuosamente considero debió invalidarse la porción impugnada.

En efecto, con la reforma al artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral de Veracruz, que se impugna, el financiamiento local para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los **partidos políticos nacionales** se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco (32.5 %) **del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente**, lo cual disminuye considerablemente dicho financiamiento de los partidos nacionales; pues a los partidos políticos locales por disposición del artículo impugnado les es aplicable lo que dispone la Ley General de Partidos Políticos, misma que en el artículo 51, punto 1, inciso a), fracción I, establece que los partidos políticos locales tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios que resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local a la fecha de corte de julio de cada año, por el 65 % del salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (debiendo entenderse ahora la Unidad de Medida y Actualización).⁵

⁵ Conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice:

"**Tercero.** A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."



Así, si bien las entidades federativas gozan de libertad de configuración para establecer el financiamiento del que participan en la elección local en términos de lo que dispone el artículo 52⁶ de la Ley General de Partidos, ello debe ser acorde con lo que establece el diverso 116, fracción IV, inciso g),⁷ de la Constitución Federal y los artículos 23, punto 1, inciso d),⁸ y 51, numeral 1, inciso a), fracción I,⁹ de la citada ley general; **es decir deberá realizarse una distribución equitativa para sus actividades ordinarias permanentes**, lo que

⁶ **Artículo 52.**

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

⁷ **Artículo 116.** El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."

⁸ **Artículo 23.**

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

⁹ **Artículo 51.**

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"1. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales; ..."



no se cumple en la presente disposición, al disminuirse únicamente a los partidos nacionales considerablemente su financiamiento con relación al que recibirán los partidos locales.

Por lo que, el cálculo del financiamiento público provoca una inequidad sin sustento, entre los partidos políticos locales y nacionales, de ahí su inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y en concordancia con mi voto emitido al resolverse la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, así como en la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, resueltas por el Tribunal Pleno en sesiones de veintiuno de febrero de dos mil veintidós y veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, respectivamente, mi voto en este apartado fue en contra de la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral de Veracruz, en su parte impugnada.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 67/2000 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, con número de registro digital: 191385.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022 respecto de las consideraciones del estudio del fondo en el subapartado "VI. 4. Retroactividad de la norma".

1. En sesión de primero de septiembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió el medio de regularidad constitucional citado al rubro y sus acumuladas en el que analizó la constitucionalidad de la reforma al artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz (en adelante, "Código Electoral Local"). En este voto concurrente desarrollo las razones diferenciadas que anuncié en esa sesión pública respecto del tema citado al rubro.

I. Razones de la mayoría

2. En el tema VI.4 denominado Retroactividad de la Norma, en la ejecutoria se reconoció la validez¹ de la norma impugnada en tanto que no tenía efectos retroac-

¹ Se aprobó por **mayoría de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa,



tivos, pues no se modificó, alteró o extinguió la situación jurídica de algún partido político creada con anterioridad de la emisión de la norma. Al respecto, la sentencia desarrolló la teoría de los componentes y consideró que la disposición combatida no afectó derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho.

3. En otras palabras, se argumentó que los partidos cuentan con la prerrogativa de que se les asigne financiamiento público; sin embargo, la determinación del monto no es un derecho adquirido. Por tanto, la sentencia sostuvo que la reforma no violó la garantía de irretroactividad de las leyes que establece la Constitución Federal.

II. Razones de la disidencia

4. En mi opinión, los hechos del caso indican claramente que nunca se dieron las condiciones para suponer que existía un problema de retroactividad indebida de la norma.
5. La afirmación del accionante de que la reforma a la ley local se dio de manera posterior a la fecha en que el Consejo General del Organismo Público Electoral de Veracruz (en adelante, "OPLE") aprobara el presupuesto para el ejercicio fiscal, **es falsa**. Lo cual, de suyo, llevaría a declarar **infundado** el concepto de invalidez.
6. En realidad, el OPLE presentó su **anteproyecto** de presupuesto de egresos antes de la aprobación de la reforma impugnada, específicamente en el mes de septiembre de 2021. Posteriormente, el Congreso del Estado de Veracruz aprobó el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2022 con fecha **30 de diciembre de 2021**.
7. Por su parte, la reforma impugnada se aprobó **el 28 de diciembre de 2021**. Es decir, de manera previa a que se emitiera el presupuesto de egresos de la entidad federativa.

Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Retroactividad de la norma", consistente en reconocer la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 2, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



8. Por tanto, el argumento de retroactividad de los accionantes se basó en un acto intermedio, que consistía en la aprobación del anteproyecto de presupuesto de egresos, lo que no generaría, ni siquiera, una expectativa de derechos.
9. Incluso, este Tribunal Pleno ha dicho que un anteproyecto no puede considerarse como un acto definitivo que comprometa al legislador local a reformar observando el contenido de éste en la legislación o, a que no pueda reformar la legislación aplicable en virtud del anteproyecto.²
10. Además, si se analiza el artículo tercero transitorio³ de la reforma a la Ley Electoral Local publicada en fecha 28 de diciembre de 2021, el propio Congreso Local ordenó a la Comisión Permanente de Hacienda del Congreso Local, al Pleno del Congreso Local y a la Secretaría de Hacienda del Estado a incorporar el contenido de la reforma impugnada al dictamen con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2022.
11. Con base en ese presupuesto de egresos aprobado, el OPLE de Veracruz aprobó, **el cinco de enero de dos mil veintidós**, el acuerdo en el que se

² Por similitud de razones ver la tesis de jurisprudencia número P./J. 79/2005, emitida por el Pleno con rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO QUE NO ES DEFINITIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL DEL CUAL FORMA PARTE. De los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para que las reformas y adiciones propuestas en una iniciativa de ley formen parte del orden jurídico nacional es necesario que se agoten todas las etapas contempladas en el proceso legislativo. Ahora bien, si la Cámara Revisora desecha un dictamen sometido a su consideración por la Cámara de Origen para que ésta lo reexamine con base en las observaciones formuladas, es indudable que tal proceso legislativo –incluido el dictamen impugnado– no puede reputarse como definitivo para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, pues todavía está pendiente la resolución de la Cámara de Origen, o bien, el resultado del procedimiento previsto en el citado artículo 72, inciso d), de la Constitución Federal y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia.". Disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 915 y registro digital: 178011.

³ "TERCERO. Al efecto, la Comisión Permanente de Hacienda del Estado del Congreso del Estado deberá prever en el dictamen con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2022 y, en su caso, el Pleno del Congreso del Estado, los ajustes presupuestales pertinentes, a fin de materializar las disposiciones del presente decreto. Igualmente, se instruye a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado a efectuar o implementar los ajustes necesarios para el debido cumplimiento de este decreto."



determinaron las cifras y la distribución de financiamiento público que corresponden a las organizaciones políticas para el ejercicio 2022, de conformidad con los artículos 50 (impugnado) y 51 del Código Electoral Local.⁴

12. Por tanto, la norma impugnada no tuvo efectos **retroactivos**, pues el propio OPLE utilizó la norma reformada para determinar el financiamiento de los partidos políticos para el ejercicio fiscal 2022.

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022.

En sesión celebrada el uno de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, **reconoció la validez del artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**,¹ en el que se establecen las reglas para que los partidos políticos nacionales puedan acceder al financiamiento público local.

⁴ **Artículo 50.** Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"A. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente:

"I. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente ..."

Artículo 51. Para que un partido político cuente con recursos financieros locales en calidad de financiamiento público, deberá haber obtenido cuando menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección inmediata anterior de diputaciones.

"En el caso de partidos políticos nacionales que no hubieren participado previamente en un proceso electoral local, su financiamiento quedará sujeto a obtener en el siguiente proceso electoral el porcentaje de votación arriba establecido."

¹ **Artículo 50.** Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:



En forma específica, en este precepto se determina que los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales en Veracruz tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades ordinarias permanentes, el cual será fijado anualmente multiplicando el total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado con corte a julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente.

En este caso, los partidos políticos accionantes sostuvieron que la norma cuestionada es inconstitucional por reducir el monto de financiamiento público local para actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales.

Antes de la reforma (y por virtud de la reviviscencia determinada por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020), el monto del financiamiento se calculaba al multiplicar el número de ciudadanos incluidos en el Padrón Electoral por el sesenta y cinco por ciento (65 %)² del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y ahora se obtiene al multiplicarse por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %) de dicha unidad de medida.

En la sentencia, la mayoría consideró que la norma impugnada es constitucional, pues los Congresos de las entidades federativas cuentan con libertad de

"A. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente:

"I. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales, se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. **El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado a la fecha de corte de julio de cada año, por el treinta y dos puntos cinco por ciento (32.5 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente. ...**"

² Texto anterior de la norma.

"Artículo 50. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"A. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el consejo general del Instituto Electoral Veracruzano determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente:

"I. Multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización vigente; ..."



configuración para regular el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones estatales, siempre y cuando esta regulación sea equitativa (lo que, incluso, es entendido por la mayoría en el sentido de que el financiamiento de los partidos nacionales puede ser distinto al de los partidos locales).

Respetuosamente, como lo manifesté en la sesión pública, **no comparto el criterio del Tribunal Pleno**, toda vez que considero que el modelo contemplado en la norma impugnada ocasiona una distorsión en el modelo de financiamiento previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Partidos Políticos.

Como lo he sostenido en diversos precedentes (por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y acumuladas 39/2017 y 60/2017;³ la acción de inconstitucionalidad 269/2020 y acumuladas 270/2020 y 271/2020;⁴ y, la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021,⁵ en las que **voté en contra** del criterio mayoritario), la Ley General de Partidos Políticos establece las reglas para determinar el financiamiento de los partidos políticos locales y nacionales, por lo que **el legislador estatal tiene muy poco margen de configuración legislativa para modificar tales reglas**.

En esos precedentes, he sostenido que el margen de libertad con que cuenta el legislador estatal para regular el financiamiento local que se asignaría a los partidos políticos nacionales está acotado a lo establecido en la Constitución

³ Acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, resueltas el 28 de agosto de 2017, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, por reconocer la validez de la norma. En contra los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., y Aguilar Morales, quienes votaron por la invalidez de las normas que establecen una fórmula de financiamiento distinta a la prevista en la Ley General de Partidos Políticos, incluso, cuando se trate de partidos nacionales con representación a nivel local.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resueltas por el Pleno el 7 de diciembre de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, resueltas por el Pleno el 21 de febrero de 2022, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y por la invalidez de la totalidad del decreto, al considerar que existieron violaciones en el procedimiento legislativo.



General y en la Ley General de Partidos Políticos, de manera que son inconstitucionales las normas que establecen una fórmula de financiamiento distinta a la prevista en la ley general (que es el resultante de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización).

En este caso, la norma impugnada tiene como efecto reducir el monto de financiamiento que será repartido entre todos los partidos políticos nacionales que tengan derecho a participar en el proceso electoral local y a recibir financiamiento local, lo cual he considerado inconstitucional en los precedentes que ha resuelto este Tribunal Pleno.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución General⁶ se señala que las constituciones de las entidades federativas deben garantizar que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y para la obtención del voto durante los procesos electorales.

Asimismo, en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos⁷ se establece como un derecho de los partidos políticos el de recibir financiamiento público y, específicamente, que en el caso de que las entidades federativas cuenten con financiamiento para los partidos políticos nacionales que participen en

⁶ **Artículo 116.** El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."

⁷ **Artículo 23.**

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales ..."



las elecciones locales de la entidad, no se podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

En virtud de lo anterior, desde mi perspectiva, la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos (que en este caso es nuestro parámetro de constitucionalidad) son claras al señalar que los partidos deben tener acceso a financiamiento público en forma equitativa, lo cual, me parece que no se cumple en la norma impugnada, pues permite que los partidos locales accedan a una bolsa de financiamiento público distinta a la de los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.

El modelo contemplado en la norma local impugnada ocasiona, para mí, una distorsión en el modelo de financiamiento previsto en la Constitución General y en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que disiento de la postura mayoritaria y considero que el **artículo 50, apartado A, en su fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, es inconstitucional** y debe expulsarse todo el párrafo impugnado, **para el efecto de que se aplique directamente la Ley General de Partidos Políticos.**

Aunado a lo anterior, la norma impugnada implica una modificación normativa susceptible de afectar sustancialmente las reglas del proceso electoral, de manera que debían ser publicadas noventa días antes de comenzar dicho proceso. Por tanto, al haber sido emitidas en contravención de la veda legislativa contemplada en el artículo 105 de la Constitución General, **debía declararse la invalidez de todo el decreto de reformas.**

El decreto impugnado por el que se reformó el artículo 50, apartado A, en su fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue emitido el martes veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, esto es, antes de que concluyera el proceso electoral ordinario de dos mil veintiuno e, incluso, fue publicado dos días antes de que se resolvieran en definitiva todos los medios de impugnación relacionados con el proceso electoral intermedio, motivo por el que considero que las normas fueron emitidas dentro del periodo de veda legislativa.

Consecuentemente, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto, para justificar que **debía declararse la invalidez de todo el decreto de reformas** y, particularmente, del **artículo 50, apartado A, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Veracruz.**

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de junio de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

